



En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en trois fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.

FICHER N°1 = Introduction, 1ère partie (les évolutions des régimes de retraites en France),  
2ème partie (droit à l'information)  
FICHER N°2 = 3ème partie (les réformes à l'étranger)  
FICHER N°3 = Conclusion et annexes, table des matières

# CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

## « Retraites : les réformes en France et à l'étranger, le droit à l'information »

---

*Deuxième rapport*  
*2004*

## INTRODUCTION

En décembre 2001, le Conseil d'orientation des retraites, créé par décret en mai 2000, remettait son premier rapport au Premier Ministre. En août 2003, la loi portant réforme des retraites était publiée.

Ni la remise d'un rapport sur les retraites au Premier Ministre, ni l'adoption d'une loi sur les retraites n'étaient choses nouvelles en France. Dans les années 1980 et 1990, plusieurs rapports ont été demandés par le Premier Ministre et la publication en 1991 du Livre Blanc à la demande de M. Rocard fut suivie par une réforme de grande ampleur décidée en juillet 1993 par le Gouvernement dirigé par M. Balladur.

C'est pourtant à un changement sensible du processus de préparation et d'adoption des réformes des retraites que la France vient de procéder avec la création du Conseil d'orientation des retraites, organisme permanent d'expertise concertée sur les retraites, et l'adoption d'une loi couvrant un très vaste champ, prévoyant des réformes pour 20 ans et un mode élaboré de pilotage avec différentes étapes.

Un peu plus de deux ans après son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites, dont les missions sont désormais fixées par la loi, présente ici un travail dont le caractère est nécessairement très différent. Dans le premier rapport, il s'agissait, après une période de turbulences marquée par l'échec des projets de 1995 et les controverses auxquelles avaient donné lieu les documents sur le sujet publiés en 1999 et 2000<sup>1</sup>, non de présenter une réforme clés en mains, mais d'élaborer un constat partagé sur les données financières, la nécessité d'une réforme et les éléments du débat, de chiffrer l'impact financier des différents paramètres et de proposer des orientations pour l'avenir.

Le Conseil poursuit ici trois objectifs : présenter les évolutions récentes des régimes de retraite, rendre compte des analyses qu'il a conduites sur différents sujets en présentant des orientations sur les questions abordées, enfin donner une information solide sur les réformes conduites à l'étranger.

---

<sup>1</sup> « L'avenir de nos retraites », Rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1999 ; « L'avenir des systèmes de retraite », Avis et rapports du Conseil économique et social, 2000.

La première partie (**Première partie : les évolutions des régimes de retraite en France**) présente le contexte économique et social, différent de celui qui existait en décembre 2000, ce qui conduit nécessairement à s'interroger sur le tableau de la situation brossé à cette date ainsi que sur les travaux de projection alors réalisés. Elle analyse aussi le cadre juridique profondément modifié par la loi d'août 2003. Elle décrit les réformes introduites par la loi et présente les premiers éléments de chiffrage aujourd'hui établis par des administrations et les régimes. Ces chiffrages devront être confirmés ou ajustés lors des prochaines projections. Le rapport analyse les débats que suscite la loi et met en relief le pari sur l'emploi qu'elle représente.

La deuxième partie (**Deuxième partie : le droit à l'information des assurés**) ainsi que plusieurs annexes<sup>2</sup> rendent compte de travaux menés par le Conseil sur des sujets importants qui n'avaient pu être traités dans le cadre du premier rapport. Contrairement à ce que l'on croit trop souvent, même si l'état des études est largement suffisant pour mener à bien des réformes, de nombreux aspects des questions touchant les retraites ont encore été soit relativement peu étudiés soit, lorsqu'ils ont donné lieu à des travaux d'experts, relativement peu abordés dans le cadre d'une concertation destinée à alimenter directement le débat public.

Le droit à l'information des assurés en matière de retraite constitue l'une des orientations majeures préconisées par le Conseil d'orientation des retraites. Le Conseil s'est attaché à éclairer les conditions de la mise en œuvre de cette orientation retenue par la loi portant réforme des retraites ; il présente ici ses analyses et ses propositions. C'est un sujet d'actualité sur lequel des actions importantes sont en cours. Des progrès substantiels sur certains points peuvent être obtenus rapidement, mais, pour atteindre tous les objectifs proposés, il faudra plusieurs années ainsi qu'une volonté continue tant des caisses de sécurité sociale que des pouvoirs publics.

Le thème traité dans la dernière partie (**Troisième partie : Les réformes à l'étranger**) est plus descriptif mais essentiel dans le débat public qui fait une place importante aux comparaisons avec les pays étrangers. On découvre cependant, à travers l'étude des différents pays, des projections internationales réalisées par les pays eux-mêmes ou par des organismes internationaux et de l'approche de l'Union européenne, un paysage tout aussi riche d'enseignements qu'il peut l'être de malentendus. Le paysage, plus divers que ce qu'on l'imagine souvent, ne peut pas se décrire seulement à partir de données légales comme, par exemple, l'âge légal de la retraite ; la description doit, en outre, tenir compte de tous les éléments qui conduisent à ce que la fin de l'activité professionnelle soit souvent sensiblement différente de ce que donne à penser l'analyse juridique. L'analyse approfondie permet de tirer des enseignements généraux intéressants, même s'il est clair que, dans ce domaine particulièrement, chaque pays doit trouver une voie qui lui est propre. Elle permet aussi au Conseil de formuler quelques recommandations sur la poursuite et l'utilisation des comparaisons internationales ainsi que sur la participation aux travaux conduits par l'Union européenne.

---

<sup>2</sup> Trois annexes sont consacrées à d'autres sujets examinés au cours des travaux du Conseil : égalité entre les hommes et les femmes ; pénibilité et retraite ; égalité entre les générations. Ces thèmes ont été choisis pour figurer dans ces annexes en raison de leur importance, même si, sur certains points, le Conseil est pleinement conscient de la nécessité de poursuivre de larges réflexions complémentaires.

## **PREMIERE PARTIE**

### **LES EVOLUTIONS DES REGIMES DE RETRAITE EN FRANCE**



Au lendemain de l'adoption d'une réforme très vaste, il importe au préalable de bien situer son contexte. Celui-ci est, sur bien des points essentiels, identique à celui qui a présidé aux premiers travaux du Conseil d'orientation des retraites. La France est toujours confrontée à l'arrivée à l'âge de la retraite des classes nombreuses nées dans les années suivant la deuxième guerre mondiale et doit s'adapter à une augmentation régulière de l'espérance de vie, qui est une chance pour notre pays mais qui entraîne des besoins de financement nouveaux importants. Sa situation reste marquée par un taux d'emploi des plus de 55 ans qui est parmi les plus faibles d'Europe et se trouve dans un singulier décalage avec l'augmentation de l'espérance de vie.

Cependant, le contexte économique et celui de l'emploi ont évolué et des données sociales nouvelles doivent être prises en compte, même si une évolution économique sur les premières années d'une période de 40 ans ne remet pas en cause les éléments essentiels d'une projection comportant d'ailleurs plusieurs scénarios. Pour cette raison, le chapitre 1 s'attachera à décrire les principales évolutions en matière d'assurance vieillesse, d'emploi et de pensions au cours des dernières années.

Dans le chapitre 2, seront présentées les grandes lignes de la réforme de 2003, l'une des plus substantielles que la France ait connue. Au-delà de la présentation des mesures, sont également rassemblés les premiers éléments de chiffrage des effets attendus de la réforme et posées un certain nombre de questions que la réforme soulève et sur lesquelles les points de vue exprimés diffèrent. Ce sera l'occasion de formuler quelques orientations sur des points essentiels qui nous paraissent devoir être pris en compte pour l'avenir.

## **CHAPITRE 1 – SITUATION DE L'ASSURANCE VIEILLESSE, DE L'EMPLOI ET DES RETRAITÉS**

Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, remis en décembre 2001, présentait les données relatives à la situation des régimes de retraite, à l'emploi des seniors et aux niveaux de vie comparés des actifs et des retraités, telles qu'elles étaient connues en 2000. C'est sur la base de ce constat qu'ont été réalisées les projections à l'horizon 2040 présentées en 2001 par le Conseil.

Le Conseil fera un nouvel exercice de projection en 2005. Il paraît néanmoins utile de faire dans le présent rapport un point intermédiaire sur les changements intervenus depuis 2000 et de donner quelques indications sur leur éventuelle incidence à long terme sur l'équilibre des régimes de retraite.

Après une présentation de la situation du système d'assurance vieillesse depuis 2000 (I) et une rapide appréciation portée sur l'incidence à long terme des évolutions conjoncturelles constatées (II), seront successivement examinées l'évolution de l'emploi des seniors (III), puis celle du revenu des retraités comparé à celui des actifs (IV).

### **I - La situation de l'assurance vieillesse depuis 2000**

Les dernières données définitives publiées sont relatives à l'année 2002. On présente donc ici les évolutions de la situation de l'assurance vieillesse en 2000, 2001 et 2002, en les mettant en perspective avec les évolutions observées depuis 1990.

#### **1. La progression de l'ensemble des prestations de retraite a été modérée depuis 2000**

Le champ couvert par le risque vieillesse-survie, dans les comptes de la protection sociale, correspond à celui qui avait été retenu pour les premières projections du Conseil d'orientation des retraites effectuées à partir de la maquette globale de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Il est plus large que celui des dépenses de retraite résultant des projections du Conseil faites à partir des projections des différents régimes<sup>3</sup>. Il inclut, en particulier, les dépenses d'assurance veuvage et d'assurance décès, les sommes versées par les institutions de prévoyance ou certaines dépenses d'action sociale.

Au sein de la protection sociale, le risque vieillesse-survie est toujours le poste de dépenses le plus important, avant le risque santé. Les dépenses de vieillesse-survie représentent 192,6 Md€ en 2002, soit près de 12,6% du PIB. Cette part a augmenté d'environ 0,2 point depuis 2000<sup>4</sup>, davantage sous l'effet du ralentissement économique que d'une croissance particulièrement vive du volume des dépenses de retraite. En effet, celles-ci ont progressé de 2,4% en 2001 et 2,9% en 2002, globalement à un rythme proche de celui qui a été observé en

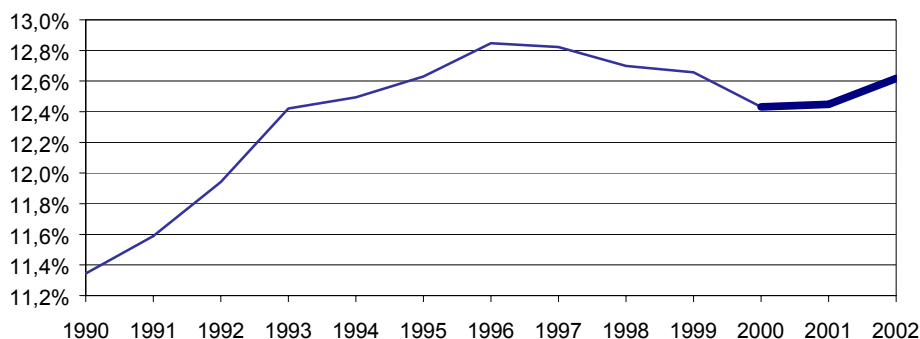
<sup>3</sup> Les dépenses de retraite de l'ensemble des régimes obligatoires étaient estimées à 11,6% du PIB en 2000, contre 12,6% du PIB pour les prestations du risque vieillesse-survie.

<sup>4</sup> Dans le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, la part des dépenses de vieillesse-survie dans le PIB en 2000 était estimée à 12,6%. Celle-ci est désormais évaluée à 12,4%, compte tenu des révisions à la hausse de la valeur du PIB intervenues depuis.



moyenne au cours des années 1990, et la croissance en 2000 a été limitée à 1,4%, évolution la plus faible depuis 1990.

### La part des dépenses de retraite dans le PIB depuis 1990



Source : Comptes de la protection sociale, DREES (champ « vieillesse-survie »)

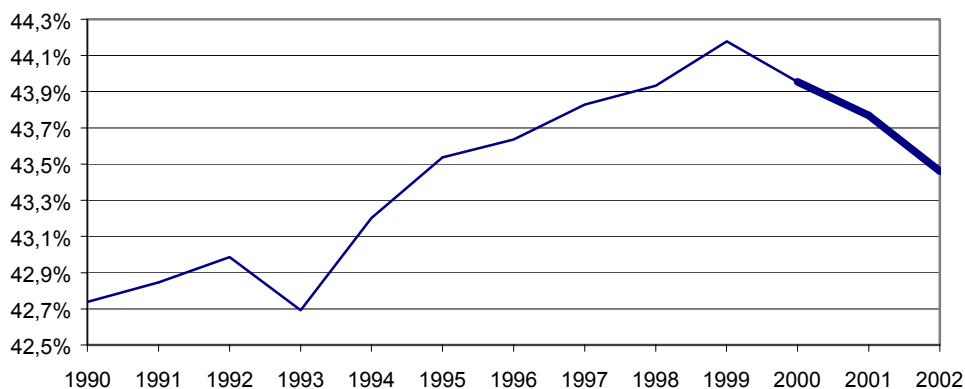
Aussi, sur la période récente, la croissance des dépenses de vieillesse-survie est moins rapide que celle des autres prestations de protection sociale et la croissance régulière, au cours de la décennie précédente, de leur part dans l'ensemble des prestations de protection sociale est provisoirement interrompue. Cette part a retrouvé en 2002 son niveau de 1995 (43,5%).

### L'évolution des dépenses de retraite depuis 1990

|   | 1990  | 1995  | 2000  | 2001  | 2002  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Montant en milliards d'euros courants                           | 114,5 | 149,3 | 176,5 | 183,7 | 192,6 |
| Part dans l'ensemble des prestations de protection sociale en % | 42,7  | 43,5  | 44,0  | 43,8  | 43,5  |

Source : d'après les Comptes de la protection sociale 2002, DREES (champ « vieillesse-survie »)

### La part des dépenses de retraite dans l'ensemble des prestations de protection sociale depuis 1990



Source : Comptes de la protection sociale, DREES (champ « vieillesse-survie »)

Ce ralentissement s'explique certes, en partie, par la forte croissance des dépenses pour l'emploi et des dépenses de santé sur la fin de la période, mais aussi par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations peu nombreuses nées pendant la seconde guerre mondiale, qui freine

la progression des dépenses de retraite depuis 2000. Se superposent à ce dernier effet les conséquences de revalorisations annuelles de pensions relativement faibles pour les principaux régimes de retraite (*voir ci-après*).

## 2. La hausse des prestations a été inégale selon les régimes, mais modérée dans l'ensemble

Au niveau plus fin des principaux régimes de retraite, les évolutions des dépenses de retraite apparaissent très contrastées sur la période 2000-2002, notamment en raison des disparités des flux de départ à la retraite.

Ainsi, **la caisse de retraite des fonctionnaires des collectivités locales** (la CNRACL), dont le régime est relativement jeune, enregistre de fortes progressions du volume des pensions servies, principalement en raison d'une hausse soutenue de ses effectifs de nouveaux pensionnés.

Les dépenses de retraite du **régime des fonctionnaires de l'Etat**, qui représentent plus d'un cinquième de la masse des pensions des régimes de base (ou uniques), augmentent en moyenne plus rapidement que celles du régime général depuis le début de la décennie, en raison notamment d'une hausse plus rapide du nombre des retraités.

En revanche, les dépenses de retraite des **régimes agricoles**, des **régimes de non salariés** et de l'ensemble des **régimes spéciaux**, autres que la CNRACL et le régime des fonctionnaires de l'Etat, progressent relativement peu en 2000, 2001 et 2002. Ces dépenses représentent environ un quart de la masse des pensions des régimes de base (ou uniques).

### L'évolution des dépenses de prestations des régimes de retraite en 2000, 2001 et 2002

|  | 2002<br>(en milliards d'euros) | Evolutions en termes réels (1) |      |      |
|--|--------------------------------|--------------------------------|------|------|
|  |                                | 2000                           | 2001 | 2002 |
| Régimes de base (ou uniques), dont                           | 133,9                          | 1,3%                           | 2,1% | 1,9% |
| Régime général (CNAV)  | 62,4                           | 1,4%                           | 2,6% | 2,2% |
| Régime des fonctionnaires de l'Etat                          | 30,5                           | 2,8%                           | 2,2% | 2,5% |
| Régime des fonctionnaires des collectivités locales (CNRACL) | 7,9                            | 4,1%                           | 4,8% | 4,6% |
| Autres régimes spéciaux                                      | 13,5                           | -0,3%                          | 0,7% | 0,1% |
| Régimes agricoles  | 13,2                           | -0,6%                          | 0,3% | 0,5% |
| Régimes de non salariés, non agricoles                       | 6,0                            | -0,4%                          | 1,1% | 0,5% |
| Régimes complémentaires ARRCO-AGIRC                          | 43,4                           | 1,2%                           | 2,5% | 1,5% |

(1) Valeurs déflatées de l'indice des prix de la dépense de consommation finale des ménages

Source : d'après les Comptes de la sécurité sociale, Direction de la sécurité sociale (DSS)

Le **régime général** verse, en 2002, 62,4 Md€ de prestations, soit plus de 45% de la masse des pensions de l'ensemble des régimes de base. Les inflexions annuelles de la croissance des prestations servies par le régime général résultent en partie des décisions prises en matière de revalorisation des pensions et de l'évolution des effectifs de retraités. C'est ainsi que la revalorisation des pensions du régime général limitée à 0,5% en 2000 contribue à la faible

croissance du volume des dépenses de retraite cette année-là, alors que les revalorisations de 2,2%, chaque année en 2001 et 2002, ont quelque peu soutenu la hausse des dépenses de retraite.

Sur la période 2000-2002, la croissance des dépenses du régime général a également été influencée par la hausse plus modérée du nombre de retraités, en raison notamment de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations peu nombreuses nées pendant la seconde guerre mondiale. Au total, les effectifs de retraités de droit direct ont augmenté de moins en moins vite. Leur progression annuelle est passée de 4% à 2% environ au cours des années 1990 ; elle est inférieure à 2% en 2000, 2001 et 2002.

Enfin, le volume des pensions servies par les **régimes complémentaires ARRCO et AGIRC** augmente, en moyenne, à un rythme proche de celui des pensions servies par l'ensemble des régimes de base. Cette évolution s'inscrit dans le cadre de l'accord entre les partenaires sociaux du 10 février 2001, prorogé jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2004, qui fixe en particulier la revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix hors tabac.

La croissance des dépenses de retraite dans chaque régime depuis 2000 reflète essentiellement l'augmentation des effectifs de retraités et des effets liés au renouvellement de la population à la retraite, dans la mesure où les taux de revalorisation des principales prestations vieillesse se sont révélés plus faibles que l'inflation. Elle est au total faible, la croissance des effectifs de retraités restant modérée du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite de classes d'âge creuses.

### **Effets des seules revalorisations sur l'évolution du montant brut des principales prestations vieillesse en 2000, 2001 et 2002**

en euros constants, en moyenne annuelle (en %)

|                                | 2000       | 2001       | 2002       |
|--------------------------------|------------|------------|------------|
| Retraite du régime général (*) | -1,2%      | 0,5%       | 0,3%       |
| Retraite complémentaire ARRCO  | -0,9%      | 0,0%       | -0,2%      |
| Retraite complémentaire AGIRC  | -1,7%      | 0,1%       | -0,2%      |
| Régime des fonctionnaires      | -0,8% (**) | -0,7% (**) | -0,6% (**) |

(\*) et des régimes de base alignés (CANCAVA, ORGANIC, MSA salariés...)

(\*\*) Hors les revalorisations catégorielles des fonctionnaires. De 1990 à 2000 inclus, les revalorisations, dont bénéficient, le cas échéant, les retraités du fait des revalorisations de salaire des fonctionnaires de leur catégorie, ont été estimées par la direction du budget à +0,4% par an en moyenne. Cette disposition a été supprimée par la loi de 2003.

Estimations à partir des taux d'évolution des barèmes des différents régimes, c'est-à-dire des revalorisations appliquées par les régimes sur l'année considérée.

Source : DREES, « Les retraites en 2002 », *Etudes et Résultats* n°272, novembre 2003

### 3. Le dynamisme de la masse salariale a dopé jusqu'en 2001 les ressources de la protection sociale et des régimes de retraite en particulier, puis s'est ralenti

L'ensemble des cotisations sociales, qui constituent environ les deux tiers du total des ressources de la protection sociale, augmente moins vite que la masse salariale en 2000 et en 2001. L'écart de croissance, supérieur à un point chacune des deux années, s'explique notamment par le développement en 2000 et 2001 des exonérations de cotisations, qui ont conduit à modérer l'évolution des cotisations patronales dans un contexte de forte croissance de la masse salariale. Les ressources de la protection sociale restent cependant largement déterminées par l'évolution de la masse salariale, dans la mesure où la majorité des exonérations de cotisations fait l'objet d'une compensation financière à la sécurité sociale par l'Etat (88% en 2002)<sup>5</sup>.

Au total, la masse des cotisations est dynamique en 2000 et en 2001, avec des rythmes annuels de croissance supérieurs à 4%. En 2002, le rythme de croissance a à peine faibli car la moindre croissance de la masse salariale, sous l'effet de la conjoncture économique, est contrebalancée par le moindre développement des exonérations de cotisations.

### Evolution des cotisations sociales et de la masse salariale totale en 2000, 2001 et 2002

|                                 | en moyenne annuelle (en %) |      |      |
|---------------------------------|----------------------------|------|------|
|                                 | 2000                       | 2001 | 2002 |
| Ensemble des cotisations        | 4,2%                       | 4,1% | 3,9% |
| dont cotisations d'employeurs   | 3,5%                       | 3,5% | 3,7% |
| et dont cotisations de salariés | 5,6%                       | 4,3% | 4,7% |
| Masse salariale totale          | 5,5%                       | 5,4% | 3,5% |

Sources : Comptes de la protection sociale, DREES, et Comptes nationaux, INSEE

Au sein du régime général de la sécurité sociale, les recettes de la branche vieillesse fluctuent également en fonction du dynamisme de la masse salariale du secteur privé. En particulier, la masse des cotisations sociales de la branche vieillesse a fait un bond de 6,7% en 2001, conduisant à une forte progression du résultat net de la branche.

### Evolution des produits et des charges de la branche vieillesse du régime général en 2000, 2001 et 2002

|                                       | 2000    | 2001     | 2002     |
|---------------------------------------|---------|----------|----------|
| Produits de la branche vieillesse (1) | 2,0%    | 6,8%     | 2,6%     |
| dont cotisations sociales             | 2,9%    | 6,7%     | 2,3%     |
| Charges de la branche vieillesse (2)  | 2,4%    | 5,3%     | 2,4%     |
| Résultat net en points(1)-(2)         | -0,4 pt | +1,5 pt  | +0,2 pt  |
| en millions d'euros courants          | +507,7  | +1 518,3 | +1 659,0 |

Source : les Comptes de la sécurité sociale 2002 et 2003, DSS

<sup>5</sup> Les exonérations de cotisations sociales non compensées concernent principalement des contrats de travail spécifiques : contrats emploi solidarité, contrats emploi consolidés, embauche d'un premier salarié, temps partiel, emplois familiaux et associations intermédiaires. Leur montant, qui s'est élevé à 2,2 milliards d'euros en 2002, dépendra à l'avenir, entre autres, de l'évolution des dispositifs collectifs d'épargne retraite, qui bénéficient d'exonérations de cotisations non compensées.

#### 4. Le fonds de réserve pour les retraites a accumulé 16,5 milliards d'euros au 31 mars 2004

Rappelons que le fonds de réserve pour les retraites a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 et institué en un établissement autonome par la loi du 17 juillet 2001. Il doit recevoir, notamment, les excédents de la branche vieillesse du régime général, tout ou partie du résultat excédentaire du fonds de solidarité vieillesse, une fraction du produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés et une fraction du produit du prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine. S'y ajoute le produit du placement des actifs du fonds.

Celui-ci a pour objet, selon la loi, de constituer des réserves qui, judicieusement placées, contribueront après 2020 au financement du régime général, des régimes des commerçants, des artisans, et des salariés agricoles.

En 2003, les abondements au fonds de réserve ont représenté environ 3,7 milliards d'euros, provenant essentiellement du versement de l'excédent de la CNAV (1,7 milliard d'euros) et de la fraction du produit du prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine affectée au fonds (1,2 milliard d'euros). Au 31 mars 2004, les réserves du fonds s'élevaient à 16,5 milliards d'euros.

Les orientations générales pour la politique de placement du fonds de réserve ont été approuvées par le conseil de surveillance du fonds. Le directoire, via les entreprises d'investissement qu'il sélectionnera par appel d'offres, est autorisé à placer progressivement les réserves du fonds, en fonction des conditions de marché, sur les principales classes d'actifs en se fondant sur une allocation cible composée à 55% d'actions (38% d'actions de la zone euro et 17% d'actions internationales) et à 45% d'obligations (38% d'obligations de la zone euro et 7% d'obligations internationales).

La première phase de sélection des entreprises d'investissement portant sur l'attribution de 27 mandats de gestion d'actifs pour le compte du fonds de réserve est achevée.

## **II - Premiers éléments de réflexion concernant les incidences du début de période sur les projections à long terme du Conseil**

Si le ralentissement de la croissance économique n'a guère affecté la situation financière des régimes de retraite en raison de la modération de la croissance des dépenses, il pose la question de la pertinence des scénarios économiques qui avaient été retenus dans le premier rapport du Conseil pour effectuer les projections à long terme des régimes de retraite.

### 1. Le ralentissement conjoncturel ne remet pas en cause les éléments essentiels des projections à long terme

Dans le scénario de référence retenu en 2001 pour le premier exercice de projections du Conseil d'orientation des retraites, le retour au plein emploi se faisait d'ici 2010, avec un taux de chômage de 4,5% ; l'économie française connaissait ensuite une croissance conforme à la croissance potentielle de long terme, calculée comme le produit de la croissance tendancielle de la population active et de celle de la productivité du travail.

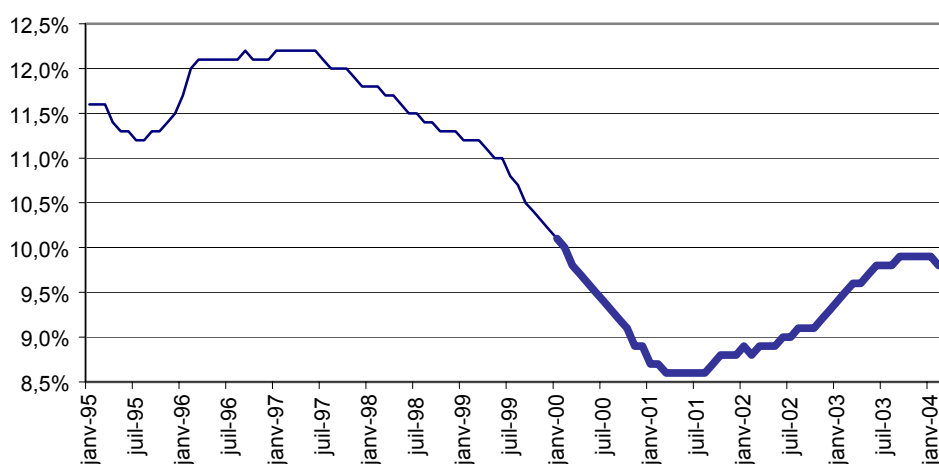
Il est tout d'abord nécessaire de rappeler la signification de ce scénario de référence, en reprenant les termes mêmes du premier rapport du Conseil : « au moins pour le début de période, ce scénario n'a aucune des caractéristiques d'un scénario « central », intermédiaire entre un scénario « haut » favorable à l'équilibre des régimes de retraite et un scénario « bas » défavorable. C'est un scénario volontariste fondé sur l'hypothèse d'une prolongation du processus vertueux qu'a connu l'économie française entre 1997 et 2001 et qui lui permettrait d'atteindre le plein emploi en 2010. Il suppose la poursuite de la remontée des taux d'investissement, la capacité à continuer à mobiliser une main-d'œuvre supplémentaire sans tensions excessives sur le marché du travail et un bon positionnement de la France en termes de compétitivité. Il suppose également la réunion de conditions favorables du point de vue de l'environnement international : stabilité du prix du pétrole et de l'euro, neutralité de l'évolution des taux d'intérêt et croissance mondiale soutenue ».

Le rapport poursuit : « la dégradation de l'environnement économique international qui pèse sur l'économie française en cette fin d'année 2001 ne remet pas en cause le choix de ce scénario de référence, dont le noyau essentiel se trouve dans la capacité que pourra avoir l'économie française à revenir au plein emploi d'ici 2010. Cette capacité, qui peut être retardée par de mauvaises conditions économiques de court terme, reste à construire sur le moyen terme et rien n'indique que cela soit subitement devenu impossible ».

Or, en 2002 et 2003, les conditions économiques n'ont pas été favorables à la réalisation de ce scénario volontariste de retour au plein emploi dès 2010. En particulier, l'économie française a pâti d'un environnement international dégradé : la croissance de la demande mondiale de biens adressée à la France est demeurée très faible en 2002, et le conflit irakien a pesé sur l'économie internationale en 2003 ; les cours du pétrole ont continué à fortement fluctuer, notamment avec la crise irakienne ; l'euro s'est fortement apprécié par rapport au dollar depuis le deuxième trimestre 2002. Dans ce contexte international, marqué également par la chute des cours boursiers, l'investissement des entreprises françaises s'est contracté en 2002 et en 2003.

En conséquence, la poursuite de la baisse du taux de chômage au-delà de 2001, qui était inscrite dans le scénario volontariste de retour au plein emploi en 2010, ne s'est pas réalisée. Alors qu'il a fortement diminué de mi-1997 à mi-2001, passant en quatre ans de 12,2% à 8,6%, le taux de chômage a augmenté au cours des années 2002 et 2003 et s'établissait à 9,8% à la fin du mois de mars 2004.

**Taux de chômage au sens du BIT en France depuis 1995** *Source : INSEE*



Il est prématuré de décrire précisément les conséquences du ralentissement conjoncturel en début de période sur les projections à long terme du Conseil. Les remarques suivantes doivent toutefois être faites :

- si la situation de l'emploi ne devait pas s'améliorer durablement, l'équilibre à moyen et long terme du système de retraite serait rendu difficile et le maintien du chômage à un niveau élevé aurait une incidence forte sur la possibilité de couvrir une partie des besoins de financement sans augmenter les prélèvements obligatoires grâce à une baisse de cotisations chômage ;
- si la situation de l'emploi se rétablit rapidement, le niveau de chômage plus élevé que dans le scénario de référence de 2001 en début de période devrait avoir des conséquences limitées sur les conditions d'équilibre financier du système de retraite à moyen et long terme ;
- les résultats des variantes sur l'évolution du taux de chômage, qui ont été présentés dans le premier rapport du Conseil, permettent de donner une illustration de cet effet à moyen terme. Dans le scénario « gris » du premier rapport du Conseil, où le taux de chômage atteignait 7% en 2010, la part des dépenses de retraite dans le PIB a été estimée à 12,9% en 2010, soit 0,5 point de plus que dans le scénario de référence retenu en 2001. Cet impact s'avère limité si on le compare au besoin de financement à long terme (pour 2040), estimé entre 4 et 6,5 points de PIB selon l'hypothèse faite sur l'évolution du montant des pensions. Ceci s'explique par le fait que l'impact du chômage en début de période sur l'ensemble des droits acquis à la retraite devrait être marginal et que l'effet sur les recettes une fois acquis n'est pas cumulatif.

## 2. Le Conseil présentera vers la mi-2005 des projections à long terme actualisées

Les premières projections à long terme du Conseil ont été élaborées au cours du premier semestre 2001. Pour répondre à sa mission, définie par la loi du 21 août 2003, de réaliser des projections à long terme des régimes de retraite obligatoires au moins tous les cinq ans, le Conseil a décidé de présenter vers la mi-2005 des projections à long terme actualisées, en phase avec le calendrier communautaire tel qu'il est connu aujourd'hui. A cet horizon en effet, les pays membres de l'Union européenne devront remettre de nouveaux rapports de stratégie nationale sur les retraites, assortis de projections à long terme de l'équilibre financier des régimes de retraite.

Outre la prise en compte des évolutions de la conjoncture, les projections actualisées devront intégrer les modifications récentes de la législation, notamment les conséquences de la réforme d'août 2003 et de l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003. Pour cet exercice, le Conseil devra également tenir compte des projections de population globale et de population active, que l'INSEE a révisées sur la base des résultats du recensement de 1999.

## **III - Données récentes sur l'emploi des seniors**

Le Conseil d'orientation des retraites a donné une place importante dans ses travaux à la question de l'activité des seniors. Il lui est apparu, en effet, qu'aucune réforme ne serait efficace ni même possible si l'emploi des seniors n'était pas valorisé, si les rapports entre l'âge et le travail n'étaient pas fortement modifiés. Dans son premier rapport, le Conseil

faisait ainsi de l'amélioration de l'emploi des seniors l'un des objectifs prioritaires des prochaines années pour la France.

Il est donc utile de pouvoir apprécier dans quelle mesure la situation des seniors sur le marché du travail a pu s'améliorer et dans quelle mesure les comportements à l'égard des salariés âgés, notamment au sein des entreprises, ont pu évoluer. Pour mener cette analyse, on s'appuiera sur les dernières données connues, relatives selon les cas à 2001, 2002 ou 2003, en les mettant en perspective avec les évolutions constatées depuis 1990.

### 1. Une augmentation récente du nombre des 55-64 ans en emploi

Un examen précis de la hausse de l'activité et de l'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans depuis 2000 conduit à nuancer le constat d'une réelle amélioration de la situation des seniors sur le marché du travail, dans la mesure où la hausse s'explique essentiellement par l'effet des tailles des générations successives dans la tranche d'âge des 55-64 ans, l'arrivée dans cette tranche d'âge de générations de femmes plus actives et par la conjoncture.

#### 1.1. Les taux d'activité et les taux d'emploi des 55-64 ans ont progressé

Les données globales récentes sur le marché du travail, relatives aux personnes âgées de 55 à 64 ans<sup>6</sup>, indiquent des évolutions plutôt favorables.

En 2002, le taux d'activité des 55-64 ans s'établissait à 41,7%, en hausse de 4,4 points par rapport à la situation observée deux ans auparavant. La forte progression observée depuis 2000 fait suite à une légère hausse constatée à partir de 1995<sup>7</sup> et contraste avec la tendance à la baisse des décennies précédentes.

Le taux d'activité, qui rapporte le nombre des personnes en emploi ou au chômage à la population totale considérée, n'est peut-être pas l'indicateur le plus pertinent pour apprécier la situation des seniors sur le marché du travail, car la frontière entre le chômage et l'inactivité est relativement floue aux âges élevés. Il est nécessaire d'observer parallèlement les évolutions du taux d'emploi, qui représente la proportion d'actifs occupés dans la population considérée.

Or, pour les 55-64 ans, le taux d'emploi a progressé de plus de 5 points entre mars 2000 et mars 2002, pour atteindre à cette date 39,3%. La forte hausse depuis 2000 concerne les hommes aussi bien que les femmes et s'observe avant 60 ans aussi bien qu'après, alors qu'au cours de la période précédente, les évolutions étaient contrastées selon le sexe et l'âge. Les données de la nouvelle enquête Emploi en continu confirment la tendance à la hausse, mais à un rythme moindre en moyenne annuelle entre 2002 et 2003.

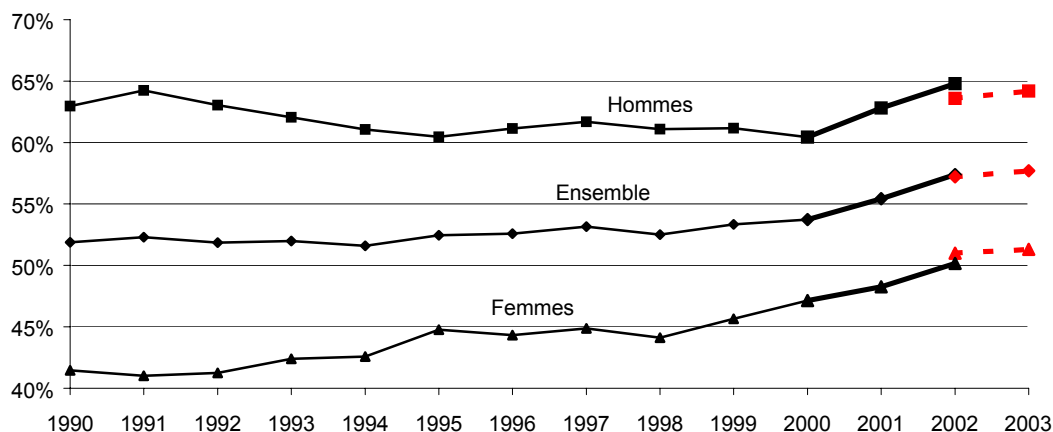
---

<sup>6</sup> Les données qui suivent sont celles publiées par l'INSEE et issues des enquêtes Emploi. Pour définir les 55-64 ans, l'INSEE retient l'âge au 31 décembre de l'année d'interrogation alors qu'Eurostat retient l'âge au moment de l'enquête (qui a généralement lieu en mars). Pour cette raison notamment, les taux d'activité et d'emploi des 55-64 ans publiés par l'INSEE sont plus élevés que ceux d'Eurostat.

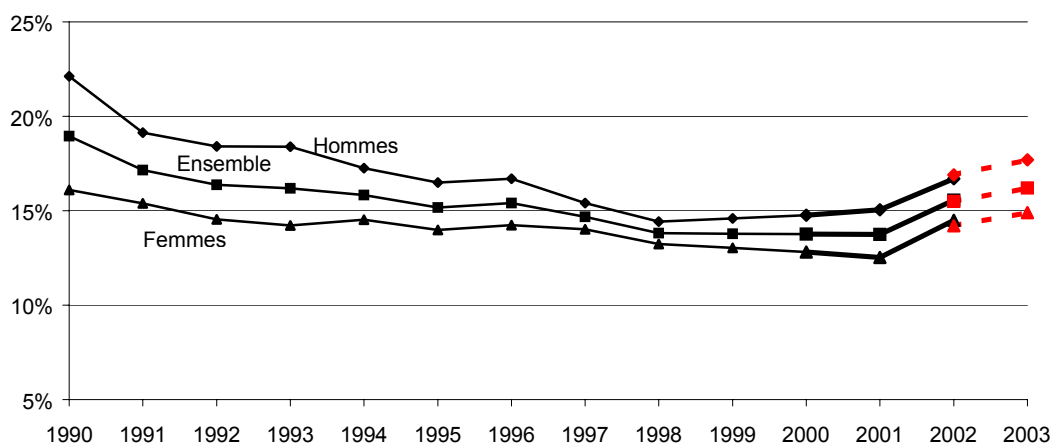
<sup>7</sup> Le taux d'activité des 55-64 ans a néanmoins baissé de l'ordre d'un point entre 1990 et 2000.



### Taux d'emploi des 55-59 ans



### Taux d'emploi des 60-64 ans



Sources : Enquêtes Emploi, INSEE (données aux dates des enquêtes annuelles, puis données en moyenne annuelle pour 2002 et 2003 selon la nouvelle enquête Emploi en continu. Ces données ne sont pas directement comparables entre elles).

### Taux d'emploi dans la population des 55-64 ans (en %)

|          | Janvier 1990 | Mars 2000 | Mars 2001 | Mars 2002 | Moyenne annuelle 2002 | Moyenne annuelle 2003 |
|----------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|-----------------------|
| Ensemble | 35,6         | 34,2      | 36,5      | 39,3      | 39,2                  | 40,3                  |
| Femmes   | 28,8         | 30,2      | 31,8      | 34,6      | 34,9                  | 35,9                  |
| Hommes   | 43,0         | 38,4      | 41,4      | 44,2      | 43,6                  | 44,9                  |

Sources : Enquêtes Emploi, INSEE (données aux dates des enquêtes annuelles, puis données en moyenne annuelle pour 2002 et 2003 selon la nouvelle enquête Emploi en continu. Ces données ne sont pas directement comparables entre elles).

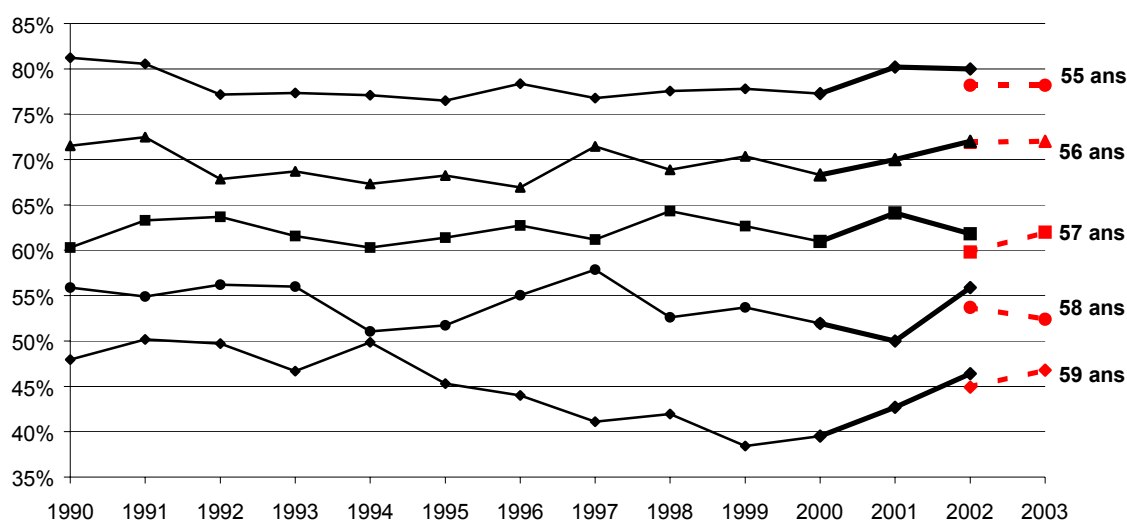
12. La hausse du taux d'emploi des 55-59 ans entre 2000 et 2002 s'explique pour l'essentiel par des effets de structure d'âge et par l'arrivée dans cette tranche d'âge de générations de femmes plus actives

La récente remontée des taux d'emploi des 55-59 ans provient pour partie d'un effet de structure d'âge, qui résulte depuis 2000 de l'arrivée dans cette tranche d'âge des générations nombreuses du *baby-boom*. Celles-ci contribuent actuellement à abaisser l'âge moyen des 55-59 ans, ce qui, compte tenu de la décroissance du taux d'emploi avec l'âge après 55 ans, conduit à augmenter le taux d'emploi global des 55-59 ans<sup>8</sup>.

Elle résulte également de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations de femmes, qui ont beaucoup plus participé au marché du travail (à partir des années 1960) que les générations précédentes.

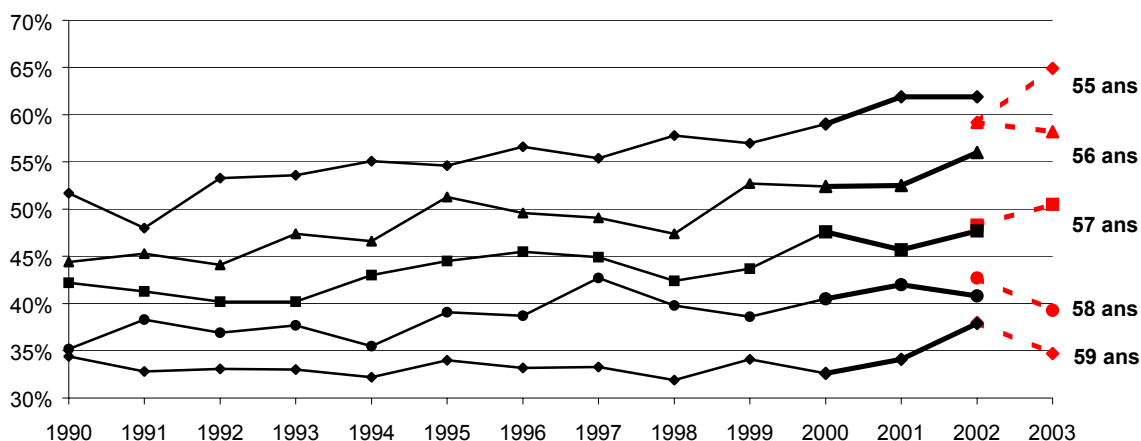
Un examen détaillé des taux d'emploi des hommes et des femmes à chaque âge compris entre 55 et 59 ans permet de préciser ces constats. Les taux d'emploi des hommes à 55, 56, 57, 58 et 59 ans n'ont globalement pas augmenté depuis le début des années 1990 ; la hausse récente des taux d'emploi des hommes concerne surtout les hommes de 59 ans et pourrait s'expliquer en partie par le resserrement des dispositifs de préretraites (voir ci-après). Pour les femmes de 55 à 59 ans, les taux d'emploi par âge ont assez régulièrement progressé depuis 1990, surtout pour les plus jeunes d'entre elles.

#### Taux d'emploi des hommes à chaque âge, de 55 à 59 ans



<sup>8</sup> Cet effet de structure d'âge disparaîtra une fois que toutes les générations de la tranche d'âge 55-59 ans appartiendront aux générations nombreuses du baby-boom, c'est-à-dire à partir de 2006, ce qui contribuera alors à ralentir la progression du taux d'emploi des 55-59 ans. Dans le même temps, l'effet de structure d'âge contribuera à augmenter le taux d'emploi des 60-64 ans.

### Taux d'emploi des femmes à chaque âge, de 55 à 59 ans



Sources : Enquêtes Emploi, INSEE (données aux dates des enquêtes annuelles, puis données en moyenne annuelle pour 2002 et 2003 selon la nouvelle enquête Emploi en continu. Ces données ne sont pas directement comparables entre elles).

Au total, ces évolutions analysées de façon fine ne témoignent pas d'un renversement net de tendance dans les comportements d'activité des quinquagénaires qui pourrait être imputable à un changement d'attitude des intéressés ou de leurs employeurs.

#### 13. La croissance de l'emploi des 55-64 ans a été forte en raison de la hausse des effectifs des classes d'âge concernées

Toutefois, le nombre de personnes âgées de 55 à 64 ans en emploi a fortement augmenté depuis 2000, ce qui signifie que les employeurs, en partie sous la pression démographique, ont dû s'adapter à une main-d'œuvre vieillissante, avec l'arrivée à l'âge de 55 ans des premières générations du *baby-boom*.

En particulier, la hausse de l'emploi des 55-64 ans a été de 260 000 entre mars 2001 et mars 2002, alors que, dans le même temps, les créations nettes d'emploi ont été au total limitées à environ 180 000. Cette évolution soutenue de l'emploi des travailleurs âgés s'est inscrite dans un contexte économique moins favorable qu'au cours de l'année précédente.

Le ralentissement conjoncturel a ainsi davantage affecté l'emploi des jeunes que celui des seniors, car les jeunes subissent davantage les effets du ralentissement des embauches et sont plus fréquemment que les seniors dans des emplois précaires (contrat à durée déterminée, intérim). Les salariés âgés de 55 ans et plus en contrat à durée indéterminée peuvent, certes, être les principales victimes des licenciements économiques, mais ces sorties définitives de l'emploi sont moins fréquentes que les fins de contrats de travail courts.

#### 2. Le nombre de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi tend à diminuer

La récente hausse de l'emploi des seniors est aussi à rapprocher de l'inflexion à la baisse du nombre des préretraités et chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi depuis mi-2001.

21. Le nombre de préretraités et de dispensés de recherche d'emploi tend à diminuer alors que les générations potentiellement concernées sont plus nombreuses

a) Les flux d'entrée et les effectifs de bénéficiaires

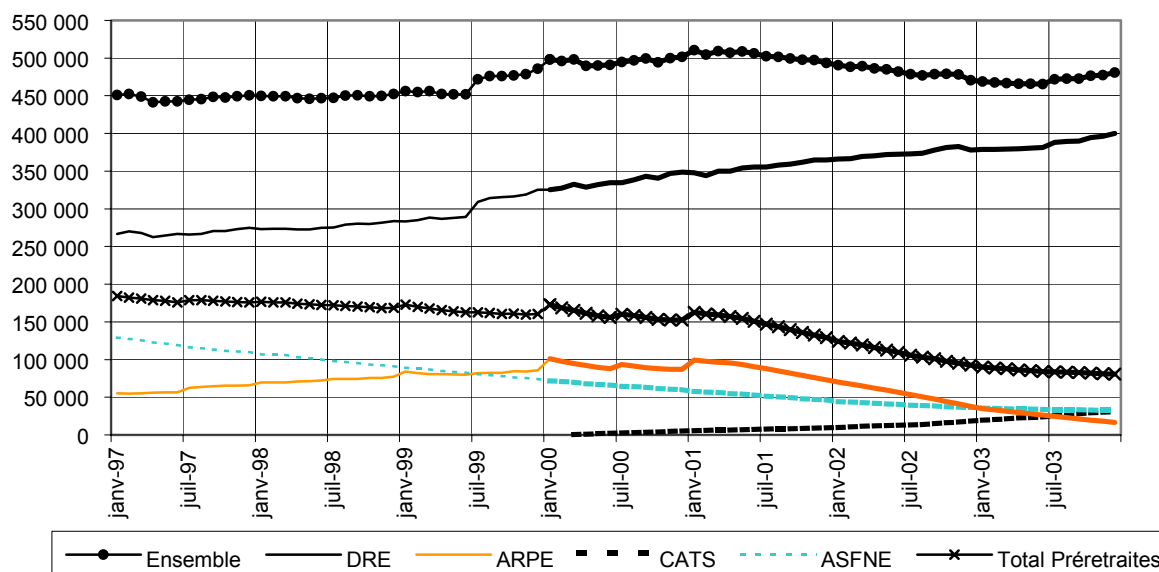
De mai 2001 à juin 2003, dans le secteur privé, les effectifs de bénéficiaires des dispositifs de préretraite totale<sup>9</sup> et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi (DRE) ont eu tendance à diminuer, notamment sous l'effet de l'extinction progressive du dispositif de l'ARPE (Allocation de Remplacement Pour l'Emploi). S'il y a pu avoir des reports de l'ARPE vers les autres dispositifs de retrait anticipé de l'activité, en particulier vers le dispositif CATS (Cessation Anticipée d'Activité de certains Travailleurs Salariés), ceux-ci ont été jusqu'à maintenant partiels et les entrées dans les dispositifs de préretraite totale du secteur privé (ASFNE - Allocation Spéciale du Fonds National de l'Emploi -, ARPE et CATS) ont diminué au total d'un tiers entre fin 2000 et fin 2001 et de près de 40% entre fin 2001 et fin 2002. La baisse des entrées a conduit à diminuer le nombre de bénéficiaires de retraits anticipés de l'activité, qui est passé d'environ 510 000 en mai 2001 à 465 000 en juin 2003.

Cependant, le retournement à la baisse du nombre des préretraités et des chômeurs dispensés de recherche d'emploi n'est pas confirmé puisque, depuis mi-2003, ce nombre est reparti légèrement à la hausse (+15 000 environ entre juin et décembre 2003). Cette augmentation est liée à la poursuite de la croissance du nombre de chômeurs dispensés de recherche d'emploi et à la montée en charge du dispositif CATS mis en place en 2000. En particulier, le nombre d'entrées dans les dispositifs de préretraite totale au cours de l'année 2003 a progressé de 33% par rapport à 2002.

---

<sup>9</sup> Les dispositifs de cessation complète d'activité pour les salariés du secteur privé sont les préretraites ASFNE, ARPE et CATS. Dans le secteur public, le congé de fin d'activité a été mis en extinction par la loi de Finances pour 2003 et l'âge minimum d'accès à la cessation progressive d'activité augmentera progressivement jusqu'à 57 ans d'ici 2008. Enfin, le nombre de cessations anticipées d'activité des travailleurs de l'amiante était d'environ 15 000 fin 2002.

### Nombre de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi (effectifs en fin de mois)



Source : Conseil d'orientation des retraites, d'après UNEDIC

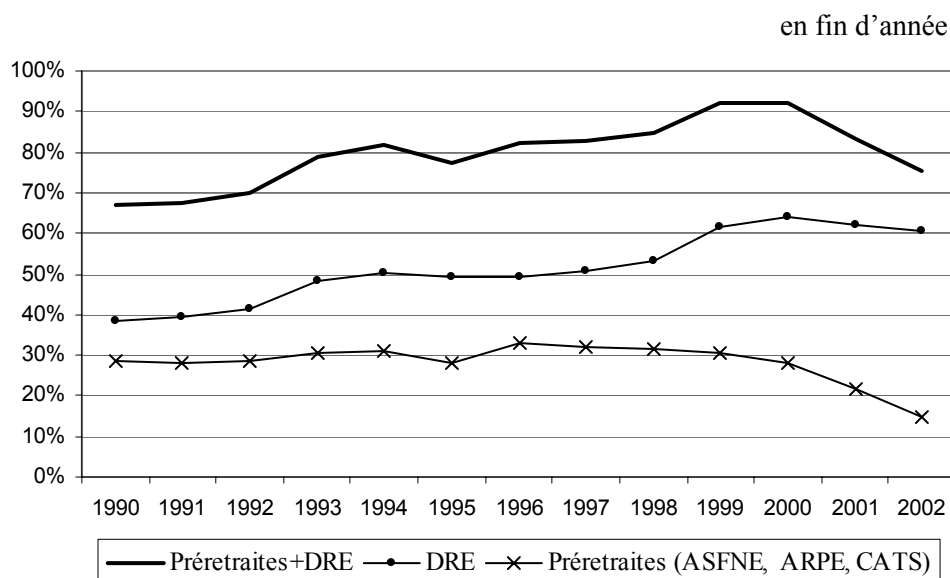
Compte tenu de la montée en charge et de l'extension aux différentes branches d'activité du dispositif CATS, celui-ci représente une part croissante des entrées dans les dispositifs de préretraite totale (les trois quarts en décembre 2003), avec des flux annuels d'entrées de plus en plus nombreux : 6 200 en 2000, 4 400 en 2001, 11 300 en 2002 et 16 500 en 2003. Fin décembre 2003, 32 000 salariés étaient indemnisés au titre de la CATS. La phase de montée en charge du dispositif est toutefois en voie d'achèvement, notamment en raison de l'arrivée à échéance des principaux accords CATS négociés au niveau des branches (début 2004, 35 branches, soit l'essentiel des branches susceptibles d'entrer dans le dispositif CATS, avaient signé un tel accord). De plus, la loi du 21 août 2003 restreint le champ des avantages sociaux et fiscaux attribués dans le cadre du dispositif CATS aux métiers impliquant une forte pénibilité.

Aux effectifs de bénéficiaires de dispositifs de cessation complète d'activité, on doit ajouter les quelques 50 000 personnes qui bénéficient d'une préretraite progressive à la fin de l'année 2003. Ce nombre est amené à baisser puisque le dispositif est abrogé au 1<sup>er</sup> janvier 2005, selon la loi du 21 août 2003.

b) La part des personnes en préretraite ou au chômage et dispensées de recherche d'emploi dans les générations concernées

La baisse des effectifs en préretraite totale ou au chômage et dispensés de recherche d'emploi est plus significative si on la rapporte à l'effectif des générations potentiellement concernées par ces dispositifs de retrait anticipé de l'activité puisque, dans le même temps, la population des 55-59 ans augmente à la suite de l'arrivée dans cette tranche d'âge de générations du *baby-boom*.

## Nombre total de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi rapporté à l'effectif d'une génération annuelle potentiellement concernée (1)



Source : calculs du Conseil d'orientation des retraite

(1) Pour une année donnée, les effectifs de la génération annuelle, potentiellement concernée par les dispositifs de départ anticipé, sont une moyenne pondérée des effectifs au sein de la tranche d'âge 55-59 ans. La pondération reflète la structure par âge des bénéficiaires des dispositifs de départ anticipé (en fait, ici, des DRE), qui sont quatre fois plus nombreux parmi les 58-59 ans que parmi les 55-56 ans. Les effectifs de la génération annuelle ainsi calculés passent d'environ 550 000 fin 2000 à près de 625 000 fin 2002.

A la fin de l'année 2000, l'ensemble des personnes en préretraite ou au chômage avec une dispense de recherche d'emploi (tous âges confondus) représentait plus de 90% des effectifs d'une génération annuelle moyenne de seniors, contre moins de 70% dix ans plus tôt. Cette proportion, qui a donc eu tendance à augmenter dans les années 1990, diminue fortement depuis 2000 pour atteindre 75% fin 2002, soit un niveau équivalent à celui de 1993.

Dans le même temps, la part des dispenses de recherche d'emploi dans les dispositifs de départ anticipé de l'activité a augmenté. A la fin de l'année 2002, l'ensemble des chômeurs dispensés de recherche d'emploi et l'ensemble des préretraités représentaient respectivement environ 60% et 15% des effectifs d'une génération annuelle moyenne de seniors.

### 22. L'évolution du nombre et de la durée des arrêts de travail après 55 ans mérite d'être suivie avec attention et donne lieu à des interprétations variées

Dans le contexte d'un resserrement des dispositifs de préretraite, la forte hausse du nombre des arrêts de travail, qui concerne principalement des salariés âgés, a suscité des interrogations<sup>10</sup>. Un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection

<sup>10</sup> Dans l'enquête Emploi de l'INSEE, les personnes restent comptabilisées en emploi si la durée de l'arrêt de travail est inférieure à un an. Dans le cas contraire, elles sont considérées inactives.

générale des affaires sociales consacré aux dépenses d'indemnités journalières<sup>11</sup> répond au moins en partie à ces interrogations.

Selon ce rapport, le nombre des indemnités journalières a progressé, en moyenne annuelle, de 6,0% entre les premiers semestres 2000 et 2002, puis de 4,2% entre les premiers semestres 2002 et 2003. Pour la population des 55-59 ans, les hausses sont beaucoup plus fortes, respectivement 13,4% et 15,9%.

La croissance et le vieillissement de la population expliquent en partie ces évolutions. La direction de la sécurité sociale estime ainsi qu'une fois pris en compte les effets purement démographiques, les hausses moyennes annuelles des indemnités journalières ont été au total de 3,8% entre les premiers semestres 2000 et 2002 puis de 1,4% entre les premiers semestres 2002 et 2003. La moindre progression des indemnités journalières à partir de 2002, qui résulte d'une diminution des arrêts de travail de moins de 3 mois (hors effets démographiques), peut s'expliquer par le durcissement du marché du travail, qui décourage les arrêts de travail.

Pour les 55-59 ans, l'analyse est néanmoins différente ; si la progression, hors effets démographiques, des indemnités journalières les concernant ne semble pas singulière entre les premiers semestres 2000 et 2002 (+4,4% en moyenne annuelle), elle apparaît particulièrement vive entre les premiers semestres 2002 et 2003 (+7,4%), avec une poursuite de la hausse des arrêts courts, contrairement à la tendance générale, et une croissance plus rapide des arrêts de plus de 3 mois (+10,1% hors effets démographiques<sup>12</sup>). Les arrêts longs se concentrent d'ailleurs sur la population salariée la plus âgée, également la plus fragile ; ils concernent dans un cas sur deux les plus de 50 ans et dans un cas sur cinq les 55-59 ans.

L'augmentation des arrêts de travail, notamment longs, dans la tranche d'âge 55-59 ans paraît en fait difficile à expliquer au-delà des seuls effets démographiques. La mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales a cherché en particulier à vérifier si, pour un certain nombre de cellules de reclassement dans le cadre de plans sociaux, il n'a pas existé une tentation d'utiliser soit l'invalidité, soit les indemnités journalières de longue durée, comme palliatif aux mesures de retrait anticipé de l'activité. Or, elle n'a identifié aucune donnée d'ensemble permettant de mesurer ce phénomène et de dire s'il s'agit d'une pratique généralement répandue ou de pratiques locales liées à des situations particulières<sup>13</sup>.

Cependant, il convient de rester vigilant, en continuant à suivre avec attention les évolutions du nombre et de la durée des arrêts de travail après 55 ans. Le risque d'un recours accru aux indemnités journalières, notamment de longue durée, comme « voie de sortie » supplémentaire ne peut pas, en tout cas, être écarté si la diminution des mesures d'âge, qui doit encore s'affirmer, ne s'accompagne pas d'une évolution au sein des entreprises des modes de gestion de l'emploi des seniors.

<sup>11</sup> « Les dépenses d'indemnités journalières », octobre 2003.

<sup>12</sup> Un calcul sommaire permet d'évaluer cette hausse à l'équivalent de quelques milliers de personnes supplémentaires retirées du marché du travail.

<sup>13</sup> Notamment sur des sites d'industrie ancienne, avec des salariés âgés et difficilement reclassables dans d'autres secteurs, qui ont été soumis à des conditions de travail difficiles.

### 3. Les attitudes à l'égard des seniors n'ont pas fondamentalement évolué

On dispose aujourd'hui des résultats d'enquêtes sur les attitudes des employeurs à l'égard des seniors qui n'étaient pas connus au moment de l'élaboration du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites. Ces résultats sont présentés dans les développements qui suivent<sup>14</sup>.

#### 31. Les entreprises restent globalement passives face au vieillissement démographique

Selon une enquête lancée début 2001 auprès de 3 000 établissements du secteur privé d'au moins 10 salariés<sup>15</sup>, le vieillissement démographique ne constitue pas encore un sujet de préoccupation majeur pour la plupart des entreprises. Les comportements à l'égard des seniors, tels qu'on les perçoit à travers les réponses données par les personnes interrogées -en général le chef d'entreprise ou le directeur des ressources humaines- n'ont guère évolué, ce qui n'exclut pas, cependant, qu'à des niveaux hiérarchiques plus faibles des évolutions puissent s'être produites.

Dans près d'un établissement sur deux, le responsable n'a jamais réfléchi à la question et, dans guère plus d'un sur cinq, il a une idée précise de la situation à venir. Enfin, dans près de 70% des établissements comptant des quinquagénaires, le responsable pense que son établissement ne rencontrera pas de problème lié aux départs massifs à la retraite dans les dix prochaines années.

#### 32. L'image des seniors au sein des entreprises est ambivalente

Les conséquences d'une hausse de la part des quinquagénaires dans les effectifs salariés apparaissent en fait ambivalentes aux yeux de beaucoup de chefs d'entreprise. Sur le plan collectif, les seniors devraient pouvoir transmettre des savoir-faire spécifiques et entretenir une mémoire d'entreprise mais, sur le plan individuel, ils pourraient être confrontés à des difficultés d'adaptation aux nouvelles technologies et les responsables doutent d'un effet positif sur la productivité. Enfin, plus l'effectif salarié est ancien et âgé, plus le chef d'entreprise est inquiet des effets du vieillissement de ses salariés sur les coûts salariaux.

Les liens entre, d'une part, productivité et âge et d'autre part, productivité et salaire, restent difficiles à établir. Une étude récente de l'INSEE<sup>16</sup> apporte cependant des éléments d'information utiles. Pour les seniors restés en emploi, la productivité continuerait à croître avec l'âge, mais à un rythme plus faible, et il n'existerait pas un écart significatif entre la productivité et le niveau de salaire. L'étude ne permet cependant pas de se prononcer sur le niveau de productivité, absolu et relativement au salaire, des seniors qui ont été évincés du marché du travail.

<sup>14</sup> Dans la suite des travaux du Conseil, les réflexions développées dans ce paragraphe seront complétées par les résultats d'études, en cours ou projetées, concernant les aspirations et intentions des salariés âgés eux-mêmes.

<sup>15</sup> Enquête « emploi des salariés selon l'âge » réalisée par la DARES. Les informations reprises ici sont extraites de « Les entreprises se préoccupent peu du vieillissement démographiques », *Premières informations et première synthèse* n° 15.1, avril 2002, et de « Le vieillissement dans les entreprises : faire face aux innovations technologiques », *Premières informations et première synthèse* n°09.2, février 2003. On trouvera également des informations utiles dans les numéros 36 et 37 de la revue de la CNAV *Retraite et Société* consacrés au thème « Gestion des âges et fin d'activité » (2002).

<sup>16</sup> « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », P. Aubert et B. Crépon, *Economie et Statistique* n°368-2003, INSEE.



S'il coexiste dans tous les secteurs des établissements avec très peu de salariés âgés et d'autres avec beaucoup, les entrepreneurs qui recrutent fortement des seniors, en particulier dans la construction, les transports et les services immobiliers, mettent en avant leur connaissance du monde du travail, leurs compétences spécifiques, leur conscience professionnelle mais aussi la possibilité de bénéficier d'aides de l'Etat pour de telles embauches. En sens inverse, les réticences les plus fréquemment avancées à l'encontre de l'embauche de seniors sont relatives à l'adaptation au changement et aux nouvelles technologies ainsi qu'aux aptitudes physiques.

### 33. Une minorité d'entreprises se prépare au vieillissement démographique

Même si elles sont loin actuellement de représenter la majorité, les expériences des entreprises qui se préoccupent des conséquences du vieillissement de leurs salariés pourraient servir d'exemples utiles aux autres.

C'est dans cet esprit qu'en particulier, le contrat de progrès du réseau de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, pour la période 2004-2008, définit la gestion des âges comme l'une de ses priorités<sup>17</sup> et qu'une trentaine d'actions de sensibilisation et de promotion de pratiques novatrices (dans des domaines comme la pénibilité du travail et la progression des compétences à tout âge) a été initiée en France dans le cadre du programme européen EQUAL.

Selon l'enquête de 2001<sup>18</sup>, un cinquième des responsables d'établissements s'attendent à rencontrer des difficultés lors des départs massifs à la retraite dans les dix prochaines années et s'y préparent. Ils se trouvent dans des établissements plutôt de grande taille, dans les secteurs de l'industrie non agroalimentaire, de la construction, de la finance ou de l'immobilier, qui comprennent un effectif âgé et qui ont connu récemment un choc technique ou organisationnel.

Dans la moitié des cas, ces employeurs gèrent la pyramide des âges de leurs salariés de façon anticipée, contre seulement 20% pour l'ensemble des employeurs. Ils offrent à leurs salariés âgés, plus fréquemment que les autres, des actions de formation<sup>19</sup>, des perspectives d'évolution de salaire (50%) et de poste (36%), ainsi que des aménagements de fin de carrière par le développement de missions ou du tutorat (11%) et des bilans de compétences (7%). Confrontés au vieillissement de leurs salariés, ils adaptent également plus fréquemment que les autres les postes de travail des seniors (13%). La connaissance des problèmes ergonomiques propres aux seniors s'est d'ailleurs beaucoup améliorée ces dernières années et des actions, néanmoins encore ponctuelles, ont été menées avec succès par certaines grandes entreprises.

Mais se préparer au vieillissement n'est pas nécessairement synonyme de soutien actif à l'emploi des seniors. Ainsi, un tiers des employeurs qui se préparent au vieillissement tentent

---

<sup>17</sup> Son action s'articulera autour de thèmes tels que le transfert de la compétence entre seniors et jeunes, le temps partiel en fin de carrière, la réduction de la pénibilité, le droit individuel à la formation et la meilleure intégration du changement technologique.

<sup>18</sup> Cf. supra. « Comment les entreprises anticipent-elles le vieillissement de l'emploi ? », F. Brunet, DARES, dans *Données sociales*, novembre 2002, INSEE.

<sup>19</sup> Ils forment, plus fréquemment que les autres employeurs, les salariés de 50 ans et plus autant que les autres salariés (76%) et ils sont moins nombreux que les autres employeurs à ne pas former du tout les salariés de 50 ans et plus (13%).

de se séparer plutôt des salariés de 50 ans ou plus en cas de licenciement économique, contre 10% de l'ensemble des employeurs.

#### 34. Les seniors sont confrontés à des difficultés d'embauche

Toutefois, de façon plus générale, l'âge entre peu en ligne de compte lors des licenciements économiques et les difficultés rencontrées par les seniors sur le marché du travail sont davantage liées à des problèmes d'embauche<sup>20</sup>. Ainsi, parmi les établissements qui ont embauché en 2000, soit neuf établissements sur dix, 89% ont recruté un salarié de moins de 30 ans et seulement 25% un salarié de 50 ans ou plus.

La faiblesse des recrutements de salariés âgés ne reflète pas seulement des comportements discriminatoires à leur encontre. En effet, les deux tiers des établissements qui n'ont pas recruté de candidats âgés invoquent le faible nombre de candidats.

Aussi, les pratiques usuelles sur le marché du travail ont pu conforter chez les seniors une image plutôt négative d'eux-mêmes quant à leur place sur ce marché<sup>21</sup>.

D'avantage frappés par le chômage de longue durée, les seniors sont aussi plus nombreux à se désengager de la recherche active d'un emploi, considérant leur âge comme un obstacle à une nouvelle embauche. Quand elles ne renoncent pas à toute recherche d'emploi (pour un tiers d'entre elles)<sup>22</sup>, les personnes âgées de 50 à 59 ans qui se déclarent au chômage entreprennent un peu moins de démarches que les plus jeunes : 33% d'entre elles ont fait plus de 5 démarches au cours du mois de référence, contre 40% des 40-49 ans. Ce comportement moins dynamique, joint à la moindre appétence des employeurs, joue certainement en retour sur les résultats des démarches entreprises et contribue à expliquer les longues durées d'inscription au chômage. Après 55 ans, les chômeurs intériorisent la discrimination liée à l'âge, qui s'est peu à peu mise en place, et considèrent souvent qu'ils sont trop âgés pour être recrutés. Pour les chômeurs âgés de 55 à 59 ans qui déclarent ne pas rechercher d'emploi, cette raison arrive d'ailleurs loin devant les problèmes de santé<sup>23</sup> (respectivement 43% et 17% des raisons invoquées).

En conclusion, il apparaît, à la lumière de données qui n'étaient pas disponibles au moment de l'élaboration du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, que les comportements à l'égard des seniors n'ont pas fondamentalement changé. Les employeurs ont néanmoins dû s'adapter à une main-d'œuvre vieillissante avec l'arrivée à l'âge de 55 ans des premières générations du *baby-boom*. Le nombre des personnes âgées de 55 à 64 ans en emploi a notamment progressé entre mars 2001 et mars 2002, alors que le ralentissement conjoncturel a davantage frappé l'emploi des jeunes.

Il convient enfin de rester prudent quant aux évolutions de l'emploi des seniors au cours des prochaines années. Le nombre des bénéficiaires de dispositifs de sortie anticipée de l'activité

<sup>20</sup> « L'âge des salariés joue surtout à l'embauche », *Premières informations et première synthèse* n°15.3, avril 2002.

<sup>21</sup> « Chômage et retour à l'emploi après cinquante ans : une moindre exposition au chômage, des difficultés pour retourner en emploi », *Premières informations et première synthèse* n° 45.1, novembre 2003. Les données qui suivent sont extraites de l'enquête Emploi 2002 de l'INSEE.

<sup>22</sup> Des possibilités de dispense de recherche d'emploi sont ouvertes aux chômeurs, sous certaines conditions, dès l'âge de 55 ans.

<sup>23</sup> Mais un bon nombre des plus de 55 ans dont la santé est défaillante a déjà quitté le marché du travail.

reste très élevé et les restrictions à l'accès de ces dispositifs devraient être pour partie contrebalancées par les départs à la retraite, avant l'âge de 60 ans, des assurés ayant commencé à travailler très jeunes et ayant eu une longue carrière, départs permis par la loi du 21 août 2003.

#### **IV - Données récentes sur les pensions et le niveau de vie relatif des retraités**

Pour apprécier le niveau et l'évolution des pensions des retraités, l'échantillon interrégimes de retraités constitue la source d'informations de référence.

Le dernier échantillon interrégimes de retraités a été constitué en 2001. Son exploitation apporte d'utiles informations sur le niveau des pensions en 2001 et son évolution depuis 1997, année de constitution du précédent échantillon. Ces informations n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites. Aussi, l'analyse qui suit repose principalement sur les informations issues des deux derniers échantillons interrégimes de retraités. Sauf mention contraire, les montants de pension considérés sont des montants bruts, c'est-à-dire avant déduction des prélèvements sociaux.

En 2001, les retraités âgés de 60 ans ou plus percevaient un montant total de pension égal en moyenne à 1 126 € par mois. Ce montant porte sur l'ensemble des retraites de base et complémentaires des retraités percevant un avantage principal de droit direct, c'est-à-dire un avantage acquis en contrepartie d'une activité professionnelle. En sus de l'avantage de droit direct, la retraite globale servie aux retraités peut comprendre un avantage de réversion en cas de veuvage, une allocation du minimum vieillesse pour les retraités disposant de faibles revenus et des avantages accessoires (bonification pour au moins trois enfants, majoration pour conjoint à charge...).

##### 1. Les niveaux de pension sont très dispersés

Les données de l'échantillon interrégimes de retraités permettent de préciser l'ampleur des écarts de niveau de pension selon différents critères, notamment entre les hommes et les femmes, entre les différentes générations et selon les régimes d'affiliation.

11. La pension totale moyenne des femmes est en 2001 environ 40 % plus faible que celle des hommes

En 2001, l'avantage de droit direct s'élève pour les femmes à 650 €, soit un montant inférieur de moitié à celui des hommes (1 383 €). La faiblesse des pensions de droit direct des femmes s'explique par des carrières plus brèves (85% des hommes ont validé une carrière complète contre seulement 39% des femmes) mais aussi souvent moins bien rémunérées. En effet, même dans l'hypothèse d'une carrière complète, le montant de la pension de droit direct des femmes est inférieur d'un tiers à celui des hommes.

Les écarts entre les hommes et les femmes sont plus faibles si l'on considère l'ensemble des pensions perçues, en raison surtout de l'avantage de réversion qui représente en 2001 près d'un cinquième de la retraite totale des femmes (6% pour les 60-64 ans et 34% pour les 85 ans et plus). Cet avantage est néanmoins très insuffisant pour combler les écarts de pension

entre les hommes et les femmes en 2001 : le montant brut de la pension globale des femmes, égal en moyenne à 848 € par mois, est inférieur de 42% à celui des hommes (1 461 €).

Les niveaux des pensions globales des femmes se caractérisent aussi par une forte dispersion. En 2001, dix pour cent des retraitées de droit direct perçoivent une pension globale d'un montant inférieur à 230 € par mois (limite supérieure du 1<sup>er</sup> décile) tandis que dix pour cent d'entre elles bénéficient d'une pension globale de plus de 1 600 € par mois (limite inférieure du 10<sup>ème</sup> décile). Le rapport inter-décile, qui est le rapport entre ces deux valeurs, est donc égal à 7,0 pour les femmes, alors qu'il ne vaut que 4,3 pour les hommes. La plus forte dispersion des pensions servies aux femmes s'explique principalement par la plus forte dispersion des durées de carrière, compte tenu de la fréquence des carrières courtes (un tiers des retraitées a travaillé moins de 25 ans) ; en conséquence, beaucoup de femmes à la retraite perçoivent des montants faibles de pension. Aussi, la dispersion s'accroît encore si l'on considère le seul avantage de droit direct.

Toutefois, entre 1997 et 2001, le montant moyen de l'avantage de droit direct perçu par les femmes a augmenté davantage que celui des hommes (+8,8% contre +4,7% en euros constants). Ce rattrapage résulte notamment de l'impact sur le niveau des pensions du renouvellement des générations : l'arrivée des nouvelles retraitées ayant bénéficié de carrières plus longues et plus qualifiées que leurs aînées accroît à elle seule de 2,7% la pension moyenne des femmes entre 1997 et 2001, alors que, pour les hommes, l'effet lié aux nouveaux retraités est négatif (-0,4%).

## 12. Les générations les plus anciennes ont acquis moins de droits que les plus jeunes

Les générations les plus âgées (individus âgés de 85 ans et plus en 2001), ont acquis des droits directs plus faibles que le reste de la population à la retraite. Ainsi, en 2001, les hommes et les femmes de ces générations perçoivent en moyenne un avantage principal de droit direct inférieur respectivement de 14% et de 22% à ceux de l'ensemble des retraités. Deux causes peuvent expliquer ces écarts : les effets des réformes de l'assurance vieillesse des années 1970 et l'allongement de la durée des carrières.

En effet, les retraités âgés en 2001 de 85 ans et plus ont moins bénéficié que les autres des réformes successives des années 1970, qui ont permis d'améliorer sensiblement le niveau des pensions. De plus, seulement 75% des hommes et 30% des femmes de ces vieilles générations ont fait valoir une carrière complète, quand ces proportions sont respectivement de 85% et de 40% pour les générations âgées de 65 à 69 ans en 2001.

## 13. Pour les unipensionnés, les niveaux moyens de pension diffèrent fortement selon le régime d'affiliation

L'analyse des droits acquis par les unipensionnés (affiliés à un seul régime de base) dans l'échantillon interrégimes de retraités montre de fortes disparités entre les niveaux moyens de pension de droit direct selon les régimes d'affiliation, qui reflètent notamment des différences de carrières et de qualification entre les catégories socioprofessionnelles et des écarts de taux de remplacement offerts par les différents régimes.

Ainsi, en 2001, le montant moyen brut mensuel des avantages de droit direct (régimes de base et complémentaires) servis aux unipensionnés apparaît relativement faible pour les anciens commerçants (483 €), les anciens artisans (678 €) et les anciens exploitants agricoles

(528 €)<sup>24</sup>, et relativement élevé pour les retraités des professions libérales (2 085 €) et les fonctionnaires de l'Etat (2 058 € pour les civils et 1 953 € pour les militaires). Les unipensionnés du régime général, qui représentent environ un tiers de l'ensemble des retraités, perçoivent en moyenne en 2001 une pension globale d'un montant brut mensuel de 1 590 €. Dans l'ensemble, les anciens salariés, tous secteurs confondus, disposent de retraites supérieures à celles des non salariés (respectivement 1 617 € et 614 € par mois en 2001).

La situation des unipensionnés, anciens artisans et commerçants, mérite d'être nuancée car ceux-ci sont nettement minoritaires par rapport aux polypensionnés<sup>25</sup> et ces derniers bénéficient de montants de pensions plus élevés (respectivement 917 € et 838 € par mois en 2001, soit des montants supérieurs d'environ 75% et 35% à ceux dont bénéficient leurs homologues unipensionnés). Un écart très significatif subsiste cependant avec le montant moyen de pensions servi aux polypensionnés anciens salariés (1 480 €).

Faible pension ne veut pas nécessairement dire faible revenu, certains retraités percevant par ailleurs des revenus du patrimoine (ce qui est le cas d'une partie des non salariés).

## 2. Depuis 1997, la pension moyenne par tête croît principalement sous l'effet du renouvellement de la population retraitée

21. Entre 1997 et 2001, la pension totale brute moyenne par tête a progressé en euros constants de 1,1 % par an en moyenne

Entre 1997 et 2001, le montant moyen de la retraite globale a augmenté de 4,4% en euros constants (soit un gain de pouvoir d'achat de 1,1% par an en moyenne), dont 4,7% pour les hommes et 6,3% pour les femmes<sup>26</sup>.

Sur la même période, le seul avantage de droit direct a progressé de 5,8% en euros constants. Cette évolution est la conséquence de plusieurs facteurs.

### **Composantes de l'évolution globale de la retraite moyenne entre 1997 et 2001**

(avantages de droit direct uniquement)

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| Retraite moyenne (en euros constants) | +5,8 |
| dont effet des entrées                | +1,1 |
| effet des sorties                     | +2,5 |
| effet des réévaluations               | +1,0 |
| effet des acquisitions                | +1,1 |

Source : DREES, « L'évolution des retraites versées entre 1997 et 2001 », *Etudes et Résultats* n°270, novembre 2003.

<sup>24</sup> Ceci est dû au fait que ce n'est qu'en 1973 que l'alignement sur le régime général a été fait et que ce n'est que récemment que des régimes complémentaires obligatoires ont été créés pour les artisans et pour les commerçants. Pour les agriculteurs, la création du régime complémentaire, qui s'est d'ailleurs exceptionnellement faite avec l'aide de l'Etat, est également récente.

<sup>25</sup> Le régime considéré pour un polypensionné est le régime de base principal, c'est-à-dire celui où le polypensionné a validé au moins la moitié de ses trimestres d'assurance.

<sup>26</sup> La hausse de la part des femmes parmi les retraités de droit direct âgés de 60 ans ou plus et le niveau moyen des pensions plus faible pour les femmes expliquent que la progression de la pension moyenne de l'ensemble des retraités est plus faible que celle des hommes et des femmes considérés séparément.

Pour près des deux tiers, elle s'explique par le renouvellement de la population des assurés de l'échantillon, les nouveaux entrants ayant des pensions nettement supérieures à celles des sortants. En effet, les jeunes retraités, qui apparaissent pour la première fois dans l'échantillon en 2001, bénéficient de retraites supérieures de 6% à celles perçues en 2001 par les personnes déjà présentes dans l'échantillon en 1997. Au contraire, les retraités âgés, présents dans l'échantillon de 1997 et décédés entre 1997 et 2001, disposaient en 1997 de retraites inférieures de 15% à celles des retraités survivants.

Le reste de la progression de l'avantage de droit direct entre 1997 et 2001 est imputable aux réévaluations et à l'acquisition de nouveaux droits.

Les réévaluations correspondent aux revalorisations réglementaires des pensions ainsi qu'aux mesures ponctuelles touchant tout ou partie des retraités d'un régime (« coup de pouce », relèvement des retraites les plus faibles, majoration des retraites d'une catégorie spécifique de bénéficiaires). Au total, ces réévaluations ont permis, entre 1997 et 2001, d'augmenter le montant de l'avantage de droit direct de 1,0% en euros constants.

S'y ajoutent les effets de nouveaux droits liquidés entre 1997 et 2001 par des retraités déjà présents dans l'échantillon de 1997. En effet, selon les règles propres à chacun des régimes auxquels ils sont affiliés, les polypensionnés peuvent avoir intérêt à liquider leurs pensions à différents âges. C'est par exemple le cas de polypensionnés qui ont eu une carrière courte en tant que salariés du secteur privé et qui attendent 65 ans pour liquider leurs droits au régime général. Si elles ne concernent qu'une petite minorité des assurés (4%), ces nouvelles acquisitions en cours de retraite accroissent en moyenne d'un tiers la valeur de la pension en euros constants des retraités concernés entre 1997 et 2001 et ont, sur cette période, un effet global sur le montant de l'avantage de droit direct sensiblement équivalent à celui des revalorisations (+1,1%).

22. Dans les principaux régimes, la seule revalorisation des pensions a au mieux permis de stabiliser le pouvoir d'achat des pensions depuis 1997

a) L'évolution de la pension moyenne des unipensionnés, par régime

Les évolutions de la retraite moyenne des retraités unipensionnés entre 1997 et 2001 peuvent être comparées pour les quelques régimes de base qui comportent une part relativement importante d'unipensionnés parmi leurs bénéficiaires. C'est le cas du régime général, du régime de la fonction publique d'Etat civile et du régime des exploitants agricoles, dont la proportion d'unipensionnés en 2001 est respectivement d'environ 60%, 60% et 40%. Dans les autres régimes, l'examen des seuls unipensionnés conduirait à circonscrire l'analyse à des cas peu nombreux et peu représentatifs.

Aussi, entre 1997 et 2001, la retraite moyenne des unipensionnés a augmenté en euros constants de 18,9% pour les anciens exploitants agricoles alors que la hausse a été limitée à 3,5% pour les anciens salariés du secteur privé et s'est accrue de 2,6% pour les fonctionnaires civils de l'Etat. L'essentiel des écarts résulte des effets de la mise en œuvre du plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites agricoles, lancé *de facto* en 1998 et achevé en 2002. Sous l'effet essentiellement de ces revalorisations spécifiques, les seules réévaluations contribuent ainsi à augmenter le pouvoir d'achat des retraités anciens salariés

agricoles de 15,6% entre 1997 et 2001, contre +0,7% pour les fonctionnaires civils de l'Etat et +0,1% seulement pour les anciens salariés du secteur privé.

#### b) L'effet des seules revalorisations

Il est possible d'élargir la comparaison des évolutions de niveaux de pension à d'autres régimes de retraite mais en adoptant une approche différente, qui consiste à comparer la progression des prestations vieillesse servies par chaque régime. Plus précisément, la comparaison porte sur l'évolution du montant des retraites, qui est estimée à partir des taux d'évolution des barèmes des différents régimes, c'est-à-dire des revalorisations appliquées par les régimes sur la période considérée. Le taux d'évolution des pensions en euros courants est ensuite déflaté par l'inflation pour obtenir un taux en euros constants.

#### Evolution des seules revalorisations sur l'évolution du montant des principales prestations vieillesse entre 1997 et 2002

|                                 | En euros constants, en moyenne annuelle (en %) |                   |
|---------------------------------|--|-------------------|
|                                 | Montants bruts                                 | Montants nets (1) |
| Retraite du régime général (2)  | 0,1%   | 0,1%              |
| Retraite complémentaire ARRCO   | -0,1%  | -0,1%             |
| Retraite complémentaire AGIRC   | -0,5%  | -0,5%             |
| Retraite complémentaire CANCAVA | -0,4%  | -1,0%             |
| Régime des fonctionnaires       | -0,2% (3)                                      | -0,1% (3)         |

(1) Pensions soumises au taux plein de la CSG

(2) et des régimes de base alignés (CANCAVA, ORGANIC, MSA salariés...).

(3) Hors les revalorisations catégorielles des fonctionnaires, c'est-à-dire les revalorisations dont bénéficient, le cas échéant, les retraités du fait des revalorisations de salaire des fonctionnaires de leur catégorie.

Source : DREES, « Les retraites en 2002 », Etudes et Résultats n°272, novembre 2003.

Entre 1997 et 2002, le montant moyen brut des pensions, sous le seul effet des revalorisations, a légèrement progressé en euros constants au régime général (+0,1 % en moyenne annuelle), alors qu'il a diminué dans les autres régimes, plus fortement à l'AGIRC (-0,5 %) et au régime complémentaire des artisans (-0,4 %), compte tenu de taux de revalorisation de la pension en moyenne significativement inférieurs à l'inflation au cours de la période.

Pour les évolutions nettes des prélèvements sociaux, on considère ici le cas de retraités soumis à tous les prélèvements sociaux imputables aux pensions, dont la CSG à taux plein (au taux actuel de 6,2%). Dans ces conditions, les évolutions nettes des prélèvements sociaux sont identiques sur la période considérée, puisque le taux de prélèvement moyen sur les pensions est stable depuis 1998, sauf pour le régime complémentaire de la CANCAVA. En effet, la hausse du taux de la CSG de 2,8 points au 1<sup>er</sup> janvier 1998 a été compensée par une baisse ou une suppression de la cotisation maladie, sauf dans le cas du régime complémentaire de la CANCAVA, dont les pensions n'étaient déjà pas soumises au prélèvement maladie. On notera que, compte tenu de la hausse du taux de CSG au 1<sup>er</sup> janvier 1998, les évolutions nettes des prélèvements sociaux ont été plus favorables entre 1997 et 2002 pour les retraités exonérés de la CSG<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> D'après les données de l'échantillon interrégimes de retraités de 2001, 42% des retraités de droit direct âgés de 55 ans et plus seraient exonérés de la CSG à cette date.

Pour étudier l'effet des revalorisations sur la retraite globale de « retraités-type » unipensionnés, il est nécessaire de suivre l'évolution des différents éléments de la pension qu'ils reçoivent (régime de base et régimes complémentaires). La part représentée par chacun des éléments de pension dans la retraite globale des « retraités-type » peut être déterminée à partir de l'échantillon interrégimes de retraités de 2001, et l'évolution de leur retraite totale est obtenue par pondération des évolutions de chacune des composantes de leur pension. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale s'est livrée à cet exercice pour six « retraités-type » unipensionnés<sup>28</sup> : retraité non cadre du privé, retraité cadre du privé, ancien salarié agricole, ancien artisan, ancien commerçant, enfin fonctionnaire à la retraite (qui est supposé ne pas bénéficier des éventuelles revalorisations catégorielles pouvant affecter sa pension). Ces « retraités-type » sont supposés soumis à tous les prélèvements sociaux imputables aux pensions, en particulier à la CSG à taux plein.

### **Evolution du montant net des prestations vieillesse pour six « retraités-type » au cours des périodes 1997-2002 et 1992-2002**

(appréciation du seul effet des revalorisations et pensions soumises au taux plein de la CSG)

|                                  | En euros constants, en moyenne annuelle (en %) |           |
|----------------------------------|--|-----------|
|                                  | 1997-2002                                      | 1992-2002 |
| Retraité non-cadre du privé      | 0,1%   | -0,5%     |
| Retraité cadre du privé          | -0,1%  | -0,7%     |
| Ancien salarié agricole          | 0,1%   | -0,4%     |
| Artisan à la retraite            | -0,2%  | -0,2%     |
| Commerçant à la retraite         | 0,0%   | -0,1%     |
| Retraité de la fonction publique | -0,2% (1)                                      | -0,4% (1) |

(1) Hors les revalorisations catégorielles des fonctionnaires. De 1990 à 2000 inclus, les revalorisations, dont bénéficient, le cas échéant, les retraités du fait des revalorisations de salaire des fonctionnaires de leur catégorie, ont été estimées par la direction du budget à +0,4% par an en moyenne.

Source : DREES, « Les retraites en 2002 », *Etude et Résultats* n°272, novembre 2003.

Il apparaît que les évolutions du pouvoir d'achat de la pension nette des six « retraités-type » considérés, compte tenu des seuls effets des revalorisations, sont faibles entre 1997 et 2002, avec des gains pour le retraité non cadre du privé et l'ancien salarié agricole limités à 0,1% en moyenne annuelle, une stabilisation pour le commerçant retraité et des pertes pour le retraité cadre du privé, l'ancien artisan et le fonctionnaire de l'Etat à la retraite. Sur plus longue période, entre 1992 et 2002, les évolutions sont plus défavorables pour les six « retraités-type », avec des pertes de pouvoir d'achat dans tous les cas, plus fortes pour les anciens salariés du privé, cadres ou non cadres, et plus limitées pour les anciens artisans et commerçants<sup>29</sup>.

### 3. La conjoncture favorable de la fin des années 1990 a davantage profité aux actifs qu'aux retraités

Dans un contexte de conjoncture économique favorable, la hausse du niveau moyen des pensions entre 1997 et 2001 aboutit à une augmentation du niveau de vie des retraités

<sup>28</sup> « Les retraites en 2002 », *Etudes et Résultats* n°272, DREES, novembre 2003.

<sup>29</sup> Le régime complémentaire des anciens artisans a toutefois durci ses règles, à compter de 2003.

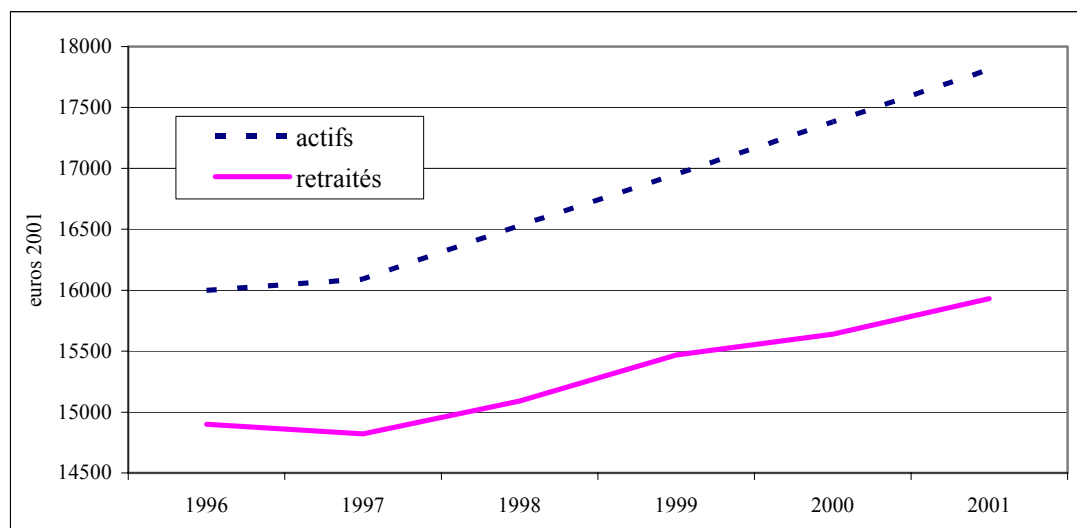


inférieure à celle des actifs. C'est ce qu'indiquent les résultats d'une étude réalisée par l'INSEE, issus des enquêtes annuelles Revenus fiscaux de 1996 à 2001<sup>30</sup>.

Dans cette étude, le niveau de vie est estimé à partir des revenus déclarés au fisc, qui comprennent les revenus d'activité, les indemnités de chômage, les revenus du patrimoine à l'exception de ceux qui sont exonérés d'impôts ou soumis au prélèvement libératoire, et les pensions. Ces revenus sont complétés par des estimations des revenus sociaux (prestations familiales, prestations logement et minima sociaux). Au total, le niveau de vie est apprécié en fonction de revenus nets de cotisations sociales.

Le niveau de vie<sup>31</sup> moyen annuel des retraités est ainsi estimé en 2001 à 15 930 €. Il est inférieur de près de 11% à celui des actifs<sup>32</sup> (17 810 €) et l'écart a augmenté depuis 1996, passant de 1 100 € en 1996 à 1 880 € en 2001. Deux observations conduisent toutefois à nuancer ce constat. D'une part, si l'ensemble des revenus du patrimoine est pris en compte, le niveau de vie des retraités reste à peu près équivalent à celui des actifs en moyenne, mais il faut rappeler que les revenus du patrimoine sont très dispersés au sein de la population retraitée. D'autre part, il convient de distinguer, au sein de la population active, les personnes en emploi et les personnes ayant connu le chômage, dont le niveau de vie est inférieur à celui des retraités. Ainsi, le niveau de vie moyen annuel des personnes continuellement en emploi en 2001 est estimé à 18 560 €, celui des salariés ayant connu une période de chômage<sup>33</sup> passe à 14 270 € et celui des chômeurs éloignés de l'emploi<sup>34</sup> ne serait que de 11 520 €.

### **Evolution des niveaux de vie moyens des retraités et des actifs (hors revenus du patrimoine exonérés d'impôts ou soumis au prélèvement libératoire)**



Source : Enquêtes Revenus fiscaux de 1996 à 2001, INSEE-DGI

<sup>30</sup> « Evolution des niveaux de vie de 1996 à 2001 », N. Legendre, INSEE Première n° 947, janvier 2004.

<sup>31</sup> Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Le niveau de vie est le même pour tous les individus d'un même ménage.

<sup>32</sup> Les actifs d'une année sont ici les personnes qui ont occupé un emploi ou ont été au chômage au moins 6 mois sur 12.

<sup>33</sup> Salariés pendant 1 à 11 mois et actifs au moins 6 mois.

<sup>34</sup> Chômeurs au moins 6 mois et salariés 0 mois.

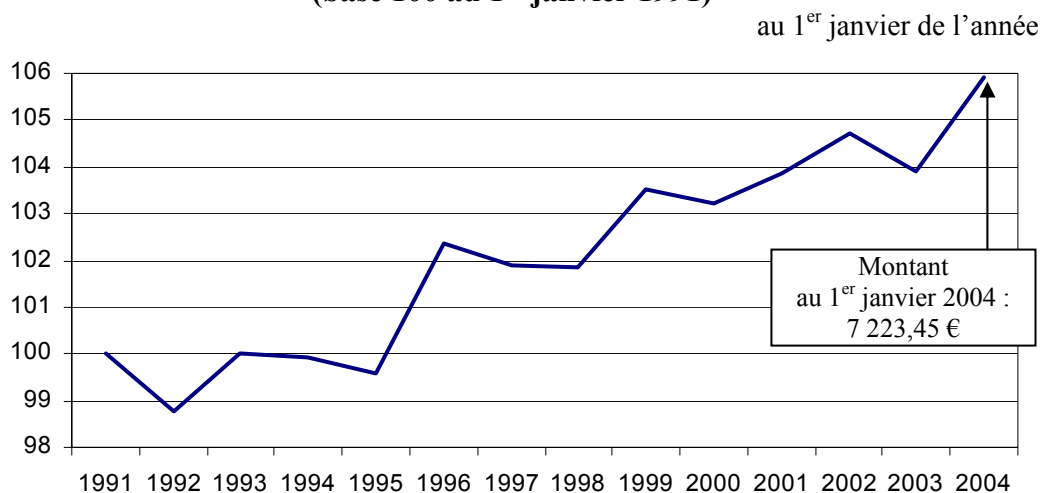
En moyenne, l'amélioration du contexte économique au cours de la période a davantage profité aux actifs qu'aux retraités. Entre 1996 et 2001, les retraités, qui disposent de pensions souvent indexées sur les prix, ont vu leur niveau de vie moyen augmenter de 6,9% en euros constants, tandis que le niveau de vie moyen des actifs, plus sensible à la conjoncture, progressait de 11,3%.

Par ailleurs, les niveaux de vie des retraités apparaissent moins dispersés que ceux des actifs, sans que l'on observe d'évolutions significatives de la dispersion des niveaux de vie au sein de chacune des deux catégories de la population entre 1996 et 2001. La moindre dispersion des niveaux de vie au sein de la population des retraités provient d'une moindre dispersion dans le bas de la hiérarchie des niveaux de vie<sup>35</sup>.

Depuis 1996, un certain nombre de retraités ont été rattrapés par le seuil de pauvreté relative, défini comme le niveau de vie égal à 50% du niveau de vie médian de l'ensemble de la population. En particulier, compte tenu des revalorisations appliquées, le minimum vieillesse est passé sous ce seuil entre 1997 et 1998 et le nombre de retraités vivant en dessous du seuil de pauvreté relative s'établit à près de 440 000 en 2001<sup>36</sup>. Il reste que la proportion de personnes en dessous du seuil de pauvreté relative est plus faible parmi les retraités (4%) qu'au sein de l'ensemble de la population (6,1%) et que le montant du minimum vieillesse a progressé en moyenne un peu plus vite que les prix au cours des dernières années.

Le montant du minimum vieillesse, qui a suivi l'évolution des prix au début des années 1990, a en effet augmenté, entre le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et le 1<sup>er</sup> janvier 2004, de 0,7%<sup>37</sup> par an en moyenne en euros constants, sous l'effet des revalorisations plus fortes que l'inflation au début des années 1996, 1999 et 2004.

### Evolution du minimum vieillesse pour une personne seule, en euros constants (base 100 au 1<sup>er</sup> janvier 1991)



Source : Conseil d'orientation des retraites, d'après barèmes légaux

<sup>35</sup> Le rapport entre la limite inférieure du 10<sup>ème</sup> décile (10% des personnes ont un niveau de vie supérieure à cette limite) et la médiane est voisin dans les deux populations (de l'ordre de 1,75 en 2001), alors que le rapport de la médiane à la limite supérieure du 1<sup>er</sup> décile (10% des personnes ont un niveau de vie inférieure à cette limite) est nettement plus faible chez les retraités (1,59 contre 1,75 pour les actifs en 2001)

<sup>36</sup> Rapport 2003-2004 de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

<sup>37</sup> Par rapport à l'indice des prix de l'ensemble des ménages y compris tabac. La progression par rapport à l'indice des prix hors tabac a été un peu plus rapide, +0,8%.

A la suite de l'examen des données récentes relatives à la situation de l'assurance vieillesse, de l'emploi des seniors et des retraités, il ressort que le contexte économique et la situation de l'emploi ont été marquées par plusieurs années de croissance faible, une augmentation de l'emploi des plus de 55 ans, en partie sous la pression démographique, et une faible évolution du pouvoir d'achat net des retraités.

Les retraités actuels sont, pour nombre d'entre eux, arrivés à la retraite avec un niveau de leur première pension relativement élevé mais, sauf pour ceux qui sont exonérés de la CSG, ils ont participé comme les autres Français à la couverture de l'augmentation des dépenses sociales. Ils sont sans doute plus exposés qu'on ne le croit parfois aux difficultés que rencontrent les Français dans les périodes de faible croissance, alors qu'ils ont moins profité que les actifs employés de la conjoncture favorable de la fin des années 1990. Leur situation apparaît toutefois plus favorable que celle des chômeurs et des plus jeunes, qui ont été les principales victimes du ralentissement économique des dernières années.

## **CHAPITRE 2 - PRESENTATION DE LA REFORME DES RETRAITES D'AOUT 2003**

Dix ans après la réforme importante de 1993<sup>38</sup>, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003<sup>39</sup> portant réforme des retraites est entrée progressivement en application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, au terme d'une phase de préparation dont il peut être utile de rappeler, de façon factuelle, les principales étapes (I).

La présentation des aspects institutionnels et juridiques de cette réforme (II) est faite de manière descriptive, en se calant, chaque fois que possible, sur l'exposé des motifs de la loi du 21 août, sur le texte de ses dispositions, voire sur les déclarations du Gouvernement lors des débats parlementaires.

Les principales questions qu'elle soulève sont réservées pour des développements spécifiques (IV) qui seront abordés après un examen des premiers chiffreages des effets attendus de la réforme (III).

### **I - La préparation de la réforme**

L'intervention de la réforme des retraites de 2003 constitue une étape importante dans un processus de débats et de réformes engagé depuis une vingtaine d'années qui est présenté ici brièvement.

Dès le début des années 1980, les perspectives de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* conjuguées avec la fin de la montée en charge des régimes de retraite ont conduit à des réflexions portant sur l'avenir à long terme des régimes de retraite. C'est à cette époque que furent réalisés les premiers exercices de projection relatifs à l'équilibre futur du système de retraite et organisées une série de concertations au sein de commissions réunissant administrations et partenaires sociaux sous l'égide du Ministère des affaires sociales et du Commissariat général du plan. En 1991, le Gouvernement soumettait au débat public une analyse sur la question des retraites par la publication d'un *Livre blanc*, sous le titre "Garantir dans l'équité les retraites de demain"<sup>40</sup>.

La réforme de 1993, dite "réforme Balladur", reprenait une grande partie des pistes esquissées et discutées au cours des années précédentes. Dans le régime général et les régimes alignés, elle allongeait la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein (passage de 37,5 ans à 40 ans), faisait passer le calcul de la pension des 10 aux 25 meilleures années d'activité et posait pour 5 ans une règle d'indexation sur les prix, des salaires portés au compte et des pensions, le législateur devant ensuite statuer à nouveau sur cette règle<sup>41</sup>. Elle instituait par ailleurs le Fonds de solidarité vieillesse, alimenté par des recettes fiscales et remboursant aux régimes de

<sup>38</sup> Loi n°93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, dite "Loi Balladur".

<sup>39</sup> Journal officiel du 22 août 2003.

<sup>40</sup> *Livre blanc sur les retraites*. Préface de Michel Rocard, Premier ministre, La Documentation française, 1991.

<sup>41</sup> Dans la pratique, l'indexation a, par la suite, été réglée par des dispositions législatives annuelles, calant l'évolution des pensions et des salaires portés au compte sur celle des prix avec d'éventuels coups de pouce.

retraite une partie des dépenses de solidarité (validations de droit pour les chômeurs, majorations de pension au titre des enfants).

Dans le même temps, les régimes complémentaires de salariés du secteur privé adaptèrent à la baisse leur rendement, en modifiant les règles d'indexation de leurs paramètres, et augmentaient les taux d'appel de leurs cotisations.

Cet ensemble de réformes était cependant partiel puisqu'il ne concernait pas les régimes de fonctionnaires et les régimes spéciaux. Il donnait peu de visibilité pour l'avenir aux assurés sociaux sur le niveau des pensions assuré par les nouvelles règles d'indexation. La persistance d'un chômage élevé accompagné du maintien de dispositifs de cessation anticipée d'activité de grande ampleur achevait de brouiller la signification de la réforme, dont une des mesures phares était l'allongement de la durée d'assurance requise dans les régimes de retraite concernés. Enfin, aucun mécanisme permanent de concertation et de suivi de l'évolution du système de retraite n'était mis en place, contrairement à ce qui était fait dans certains pays étrangers, laissant le soin au Gouvernement d'initier les travaux d'étude et les concertations nécessaires pour engager de nouveaux changements, plaçant de ce fait ces travaux sous le signe d'une certaine discontinuité et d'une attente de l'opinion quant à la réalisation immédiate de réformes.

Le conflit, qui, en 1995, a fait suite à la tentative du Gouvernement de poursuivre dans les régimes du secteur public le mouvement de réforme engagé en 1993, a ouvert une nouvelle phase d'études et de concertations avec, en 1995, la publication du rapport Briet<sup>42</sup> puis, en 1999, celle du rapport Charpin<sup>43</sup>.

Ces rapports ont permis d'enrichir le diagnostic sur l'évolution future des régimes, en mettant en évidence le poids de l'allongement prévu de l'espérance de vie et en précisant les effets à long terme des règles d'indexation. Les propositions contenues dans le rapport Charpin et, en particulier, celle consistant à allonger la durée d'assurance à 42,5 ans dans l'ensemble des régimes de retraite d'ici 2020 ont fait l'objet de vives controverses. Cependant, l'analyse et les propositions ont, en même temps, fait mûrir la réflexion et contribué à la création rapide du Fonds de réserves pour les retraites<sup>44</sup> et à la mise en place d'une instance permanente de suivi des régimes de retraite.

En effet, la proposition de créer une instance permanente réunissant l'ensemble des partenaires (parlementaires, représentants des principales organisations de salariés, d'employeurs et de travailleurs indépendants, représentants de l'Etat et experts) avec pour missions d'organiser la concertation dans le domaine des retraites et de proposer des orientations, avait figuré successivement dans le rapport du groupe d'études et de perspectives de la CNAV, dans le rapport Charpin, et dans un avis du Conseil économique et social présenté par M. Teulade. La création du Conseil d'orientation des retraites a été annoncée par le Premier ministre, M. Lionel Jospin, dans un discours du 21 mars 2000 qui, par ailleurs, dessinait de grands axes pour une réforme des retraites.

---

<sup>42</sup> "*Perspectives à long terme des retraites*", Groupe de travail présidé par Raoul Briet, la Documentation française, 1995.

<sup>43</sup> "*L'avenir de nos retraites*", la Documentation française, 1999.

<sup>44</sup> Le Fonds de réserves pour les retraites a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 et est devenu un établissement public autonome par la loi du 17 juillet 2001. Sur ses objectifs et ses ressources, cf. Chapitre I.

Pour la première fois, était créée en France une instance chargée d'assurer dans la durée le diagnostic et la concertation sur les retraites, sans que la publication d'un rapport ou la mise en œuvre d'une réforme ne mettent un terme à son existence. La permanence de l'institution devait permettre que des projections à long terme soient régulièrement faites avec une analyse de la situation, chaque rapport ne s'accompagnant pas nécessairement d'une réforme et laissant aux responsables politiques le choix du moment de la décision.

Le Conseil a rendu public son premier rapport en décembre 2001<sup>45</sup>. Le rapport présentait des projections à 40 ans de la situation financière des régimes de retraite, assorties de nombreuses variantes. Il analysait les mesures susceptibles d'être prises pour assurer l'équilibre des régimes, renvoyant à la négociation et la décision politique les choix à opérer entre les diverses options possibles. Il présentait enfin trois grandes orientations structurantes pour l'avenir : la nécessité de réaffirmer mais aussi de compléter les termes du contrat fondant, au sein du système de retraite, la solidarité entre les générations<sup>46</sup>, le lien étroit à établir entre politique de l'emploi (particulièrement des seniors) et politique des retraites, enfin la nécessité de donner dans le long terme une visibilité sur le niveau des pensions.

Ce travail collectif a joué sans nul doute un rôle important dans la préparation des discussions qui se sont ensuite nouées entre le Gouvernement et les partenaires sociaux pour la préparation de la réforme de 2003.

Au lendemain des élections de 2002, le Gouvernement annonce son intention d'engager une nouvelle réforme des retraites : le 3 juillet 2002, dans son discours de politique générale, le Premier ministre énonce la question des retraites au nombre des chantiers prioritaires à traiter rapidement et s'engage à ce que les conditions de la préservation du système de retraite soient réunies avant la fin du premier semestre 2003. Lors de la cérémonie des vœux aux Forces vives de la Nation, le 6 janvier 2003, le Président de la République confirme la décision du Gouvernement d'arrêter "avant l'été les décisions nécessaires" sur la réforme des retraites, "en suivant la voie du dialogue avec les partenaires sociaux".

S'engage alors un travail de préparation de la réforme comportant, notamment, des rencontres bilatérales entre février et juin 2003, avec les formations politiques représentées au Parlement et avec l'ensemble des partenaires sociaux. La responsabilité de la conduite de la réforme est confiée à François Fillon, ministre du travail, des affaires sociales et de la solidarité, en liaison étroite avec Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique.

Pendant toute cette période, le Conseil d'orientation des retraites poursuit, comme prévu, son activité en travaillant sur des sujets n'interférant pas avec les discussions en cours (comparaisons internationales, droit à l'information), en développant une pédagogie sur la

---

<sup>45</sup> "Retraites : renouveler le contrat entre les générations. Orientations et débats". Premier rapport 2001. La Documentation française, 2002.

<sup>46</sup> Le Conseil proposait de réaffirmer trois principes classiques : le choix d'un système par répartition ; le choix d'un système liant retraite et travail et comportant une part de redistribution ; la reconnaissance d'un droit au travail, indissociable du droit à la retraite. Il proposait aussi d'y ajouter quatre principes nouveaux correspondant aux évolutions de la société : la solidité financière du système de retraite ; l'égalité de traitement entre cotisants ; l'institution de marges de choix en matière de départ à la retraite ; la mise en œuvre d'un droit à l'information des assurés.

problématique des retraites<sup>47</sup>, tant par écrit, que par la participation à de nombreux débats et par la réponse à de nombreuses demandes d'information de la presse et des parlementaires.

Le Conseil n'est jamais intervenu dans la préparation politique de la réforme, respectant ainsi la vocation qui est la sienne. Pour cette raison, il n'a pas commenté les conditions dans lesquelles se sont déroulées les discussions avec les partenaires sociaux. Le Conseil se bornera ici à indiquer, d'une part, que la concertation a été beaucoup plus développée qu'en 1993 et, d'autre part, que les méthodes retenues n'ont pas fait l'unanimité des partenaires sociaux.

Alors que se développe un mouvement social d'ampleur, le débat parlementaire s'ouvre le 10 juin 2003, pour s'achever par l'adoption définitive du texte le 24 juillet. La discussion devant le Parlement aura duré un peu plus de 6 semaines, avec le dépôt de plusieurs milliers d'amendements.

Un nombre d'amendements très limité a été adopté, mais certains d'entre eux ont porté sur des points importants. C'est ainsi que les dispositions concernant les plans d'épargne retraite ont été largement développées. D'autres changements, comme la possibilité pour les entreprises de mettre les salariés à la retraite avant 65 ans, en cas d'accord de branche, sont notables. Cependant, au total, la logique du projet de loi et la plupart de ses dispositions ont été conservées dans la loi votée.

Déférée devant le Conseil Constitutionnel et validée par ce dernier le 14 août<sup>48</sup>, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 est promulguée et publiée au Journal officiel du 22 août 2003.

## **II - Les aspects institutionnels et juridiques de la réforme**

La plupart des mesures prévues par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites sont entrées en application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 ; d'autres entrent en vigueur au fur et à mesure de la publication des décrets d'application. Cette réforme présente plusieurs caractéristiques importantes.

- C'est une réforme globale qui, contrairement aux réformes antérieures (et notamment celle de 1993), concerne la plupart des régimes, privés ou publics, de base, complémentaires<sup>49</sup> ou supplémentaires (dont une refonte totale du régime des professions libérales). Elle ne concerne pas, toutefois, les régimes spéciaux de retraite<sup>50</sup>, catégorie hétérogène qui regroupe aussi bien les régimes de grandes entreprises publiques, telles la SNCF ou la RATP, que le régime des mines ou celui

---

<sup>47</sup> En particulier, il a paru utile au Conseil, au moment où les discussions s'engageaient sur l'avenir des retraites, de mettre à disposition du plus grand nombre, sous une forme largement accessible, les principales données, analyses et propositions produites dans son premier rapport et au cours des travaux qu'il a menés depuis. Ont ainsi été très largement diffusées des "*Fiches pour l'information et le débat*", destinées à éclairer le débat. Ces fiches, disponibles sur le site Internet du COR ont été publiées par la Documentation française.

<sup>48</sup> Décision n° 2003-483 DC.

<sup>49</sup> La loi traite directement de certains régimes complémentaires, notamment de non salariés. Son influence est, en revanche, indirecte pour les régimes de salariés du privé (ARRCO-AGIRC). Les partenaires sociaux gestionnaires de ces régimes ont fait, après la loi, le choix d'adapter, lorsque cela était nécessaire, leurs règles de fonctionnement aux orientations de la loi.

<sup>50</sup> Autres que ceux de la fonction publique et des ouvriers de l'Etat.

des clercs de notaire. Même s'ils ne sont pas inclus dans le processus programmé par la loi de 2003, certains de ces régimes évoluent. Plusieurs régimes touchant une faible population sont mis en voie d'extinction, supprimés ou intégrés au régime général. D'autres ont évolué, avant ou après la réforme, selon des modalités variées. Ainsi, la négociation d'une réforme du régime EDF-GDF a été engagée en 2003.

- La loi s'inscrit en outre dans un processus d'harmonisation des régimes de retraite déjà engagé depuis plusieurs années.
- C'est une réforme qui met en place un processus d'adaptation à l'horizon 2020 du système d'assurance vieillesse aux évolutions démographiques et économiques, en intégrant les effets des réformes précédemment engagées et avec pour objectif de garantir le financement des régimes de retraite d'ici cette date. D'une part, elle laisse les effets de la réforme de 1993 aller jusqu'à leur terme ; d'autre part, elle édicte des règles et des principes nouveaux pour les 20 années à venir, voire au-delà, mais réserve, d'ici-là, des possibilités d'ajustement, par le biais de rendez-vous quadriennaux destinés à réexaminer les différents paramètres en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières.
- Ceci conduit à une structure originale de la loi qui distingue un ensemble de dispositions et de principes valant pour l'ensemble du processus engagé, mais aussi les mesures particulières prévues régime par régime et applicables, pour l'essentiel, au cours de la première étape de mise en œuvre, d'ici 2008.
- Outre l'organisation d'un processus par étapes (tous les quatre ans), la réforme prévoit une mise en œuvre progressive des ajustements des paramètres des régimes programmés à chaque étape.
- Enfin, il est important d'observer que la réforme affiche un lien étroit entre politique de l'emploi et politique des retraites.

### 1. L'affirmation des principes de fonctionnement du système

Plusieurs principes directeurs sont énoncés dans l'exposé des motifs et dans le titre 1<sup>er</sup> de la loi. Certains sont la réaffirmation de principes antérieurs qui régissent le fonctionnement du système de l'assurance vieillesse depuis son origine, d'autres ont été introduits pour tenir compte des évolutions économiques, démographiques et sociales intervenues depuis.

- *Le choix d'un système par répartition, qui lie les droits à pension à l'activité professionnelle, est réaffirmé dès les premiers articles (art. 1 et 2), en cohérence avec les débats qui ont accompagné la réforme, même si la loi facilite la constitution de compléments de retraite par capitalisation (art. 107 et suivants).*
- La réforme énonce *un objectif de haut niveau de retraite* garanti grâce à une évolution des durées d'activité.
- L'exposé des motifs de la loi énonce *une référence de taux de remplacement pour la retraite de l'ordre, en moyenne, des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020.* En outre, le titre 1<sup>er</sup> de la loi fixe *un objectif précis de retraite, pour les salariés les*



*plus modestes, égal en 2008 à 85% du Smic net.* Cet objectif de retraite, comprenant le régime de base et les régimes complémentaires, bénéficiera aux salariés ayant effectué une carrière complète et portera sur la retraite obtenue le jour de la liquidation.

- La réforme trace des perspectives pour les deux décennies à venir en inscrivant dans le droit *le principe de la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie effectivement constaté dans les évolutions futures du système* (art. 5). L'objectif affiché est ainsi de stabiliser le ratio entre temps de travail et temps de retraite par une règle de partage des gains d'espérance de vie (2/3 travail-1/3 retraite).
- Les préoccupations d'*équité entre assurés et entre régimes* (art. 3) se traduisent à la fois par l'objectif de convergence progressive vers de mêmes normes de durée d'activité et d'évolution des pensions, par la prise en compte des longues durées de carrière et par l'amélioration de la situation des polypensionnés.
- L'accroissement des *marges de choix des assurés* sur la date de leur départ en retraite est recherché par différents mécanismes : surcote, décote, rachats, assouplissement du cumul emploi retraite, retraite progressive, etc.

Dans le cadre de ces principes, et pour un horizon choisi (2020), le dispositif est conçu autour d'un levier principal de rétablissement de l'équilibre financier des régimes : l'allongement de la durée d'activité.

## 2. Un allongement général de la durée d'assurance à partir de 2009 lié à l'augmentation de l'espérance de vie, entouré de marges de choix en matière de départ en retraite

Le dispositif prévoit un allongement progressif, à partir de 2009, de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, pour atteindre une norme commune à l'ensemble des assurés concernés par la réforme. Cet allongement évoluera en fonction des gains d'espérance de vie après 60 ans effectivement constatés, de façon à maintenir constant le rapport, observé en 2003, entre durée d'assurance et durée de retraite (21). Des marges de choix sont cependant aménagées pour permettre des "décalages" autour de la norme commune (22).

### 21. L'allongement progressif de la durée d'assurance à partir de 2009, en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie

Parmi les trois paramètres qui, combinés, assurent l'équilibre des régimes de retraite<sup>51</sup>, la loi a privilégié l'âge de liquidation de la retraite, dont l'évolution doit résulter de deux stratégies essentielles : l'allongement de la durée d'assurance (21.1) et celui de la durée d'activité (21.2). La réalisation de l'objectif poursuivi pour 2020 en termes d'allongement de la durée d'assurance dans l'ensemble des régimes passe par une modification des règles de calcul des pensions d'une durée inférieure à celle requise pour avoir le taux plein (dites de proratisation)

---

<sup>51</sup> Rappelons que ces trois paramètres sont le niveau des pensions, l'âge de liquidation de la retraite et le niveau des prélèvements (ou autres sources de financement).

(21.3) et une harmonisation d'ici 2008 des règles du secteur privé et des fonctions publiques (21.4). Elle s'inscrit dans un processus progressif (21.5).

### 21.1 *L'allongement de la durée d'assurance*

Pour "garantir le financement des retraites jusqu'en 2020", et "assurer un haut niveau de retraite<sup>52</sup>", la loi du 21 août 2003 a choisi de ne pas revenir sur l'âge d'ouverture possible des droits à la retraite (qui reste fixé à 60 ans) mais a privilégié, pour les assurés des secteurs public et privé, l'allongement progressif de la durée d'assurance<sup>53</sup> requise pour bénéficier d'une pension servie sans abattement ou décote<sup>54</sup>.

La loi entend stabiliser jusqu'en 2020 le ratio entre durée d'assurance et durée de retraite au niveau atteint en 2003, en partageant les gains d'espérance de vie après 60 ans, et dans la mesure où ils se produiront effectivement, selon la clé suivante : 2/3 sous forme d'un allongement de durée d'assurance et 1/3 sous la forme d'un allongement de la durée de la retraite.

On présentera successivement la procédure définie pour mettre en œuvre la nouvelle règle du jeu et ses conséquences prévisibles sur la durée d'assurance.

#### a) La procédure est semi-automatique et soumise à certaines conditions

- De 2004 à 2008, la loi prévoit l'alignement de la durée d'assurance requise pour les fonctionnaires sur celle du régime général (passage de 37,5 ans à 40 ans).
- De 2009 à 2012, la loi prévoit un allongement de la durée d'assurance de un trimestre par an, aboutissant à 41 ans en 2012, sauf disposition contraire prise par décret, après avis du Conseil d'orientation des retraites et de la Commission de garantie des retraites instituée par la loi<sup>55</sup>.
- A partir de 2012, la loi prévoit des rendez-vous quadriennaux à l'occasion desquels le Gouvernement fixe la durée d'assurance requise au cours des cinq années suivantes, après avis du Conseil d'orientation des retraites et de la Commission de garantie des retraites, de manière à stabiliser le rapport entre durée d'assurance et durée de retraite, en moyenne au niveau atteint en 2003.

Les éléments sur lesquels doivent se fonder les avis remis au Gouvernement et les décisions de ce dernier sont les données constatées avec un recul de cinq ans sur l'espérance de vie à 60 ans, les données relatives à la situation des régimes et à celle de l'emploi.

<sup>52</sup> De l'ordre, en moyenne, "des deux tiers du revenu d'activité, à l'horizon 2020", selon l'exposé des motifs de la loi.

<sup>53</sup> Cette durée d'assurance s'apprécie "tous régimes", c'est à dire en totalisant pour chaque assuré les durées qu'il a validées dans l'ensemble des régimes dont il a relevé au cours de sa carrière.

<sup>54</sup> Dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier, cette pension est dite à "taux plein" (50%) ; dans les régimes des fonctions publiques, cette pension est dite au "pourcentage maximum" (75%). Cette différence de taux s'explique, notamment, par l'existence d'un plafond de cotisations au régime général et de régimes complémentaires dans le secteur privé.

<sup>55</sup> Cette commission est composée du vice-président du Conseil d'Etat, président, du président du Conseil économique et social, du premier président de la Cour des comptes et du président du Conseil d'orientation des retraites.

Avant chaque rendez-vous, le Gouvernement élabore un rapport portant notamment sur la situation des régimes et sur celle de l'emploi. Une conférence tripartite<sup>56</sup> sur l'emploi est, par ailleurs, réunie.

C'est donc le choix d'une semi-automaticité et d'un allongement de la durée d'assurance soumis à certaines conditions qui est retenu dans la réforme.

Une semi-automaticité, puisque la règle du jeu est fixée par avance avec, cependant, la nécessité pour le Gouvernement de prendre, à chaque étape à partir de 2012, une mesure d'application de la loi, après avoir recueilli un certain nombre d'avis, et la possibilité d'ajuster, entre 2008 et 2012, le calendrier de l'allongement prévu par la loi par une mesure réglementaire prise après avis des diverses instances obligatoirement consultées.

Des conditions explicites, en fonction des gains d'espérance de vie constatés, sont posées par la loi.

Des conditions implicites sont fortement suggérées par la nature des avis requis à chaque étape, en fonction de la situation financière des régimes et de la situation de l'emploi (notamment celui des seniors, dont le suivi est expressément prévu par la loi).

- b) La procédure devrait aboutir à un allongement de la durée d'assurance qui s'opère à un rythme variable selon les périodes considérées

Au départ, tous les régimes de retraite n'appliquent pas la même règle de durée d'assurance. La période 2004-2008 est consacrée à l'alignement de la durée appliquée dans les régimes de la fonction publique (37,5 ans en 2003) sur celle appliquée dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier (40 ans en 2003) -voir ci-dessous § 21.4-.

A partir de 2009, la règle s'applique en prenant pour référence le rapport observé en 2003 entre la durée d'assurance et la durée moyenne de service des pensions, selon le processus suivant :

---

<sup>56</sup> Etat, représentants des employeurs, représentants des salariés.

**Loi du 21 août 2003 - Allongement de la durée d'assurance**  
Régime général jusqu'en 2008 puis régime général et régimes de la fonction publique

(en années)

|   | (1)<br>DA(n-1)                                   | *<br>(2)<br>E60(n)              | (3)<br>E60(n-5)  | (4)=(1)-40  | (5)=(3)-(4)                     | (6)=(1)/(5) | Décision du<br>test<br>DA(n)       |
|---|--|---------------------------------|--|---|---------------------------------|-------------|------------------------------------|
| Pour la<br>génération<br>ayant 60<br>ans en ... | Durée<br>d'assurance<br>de l'année<br>précédente | Espérance<br>de vie à 60<br>ans | Espérance<br>de vie à 60<br>ans publiée<br>5 ans avant | Durée<br>d'assurance<br>d'année<br>précédente<br>moins 40 | Durée<br>moyenne de<br>retraite | Ratio       | Durée<br>d'assurance<br>de l'année |
| 1996  |  | <b>22,39</b>                    |  |   |                                 |             |                                    |
| 1997  |  | <b>22,46</b>                    |  |   |                                 |             |                                    |
| 1998  |  | <b>22,59</b>                    |  |   |                                 |             |                                    |
| 1999  |  | <b>22,72</b>                    |  |   |                                 |             |                                    |
| 2000  |  | 22,84                           |  |   |                                 |             |                                    |
| 2001  |  | 22,99                           |  |   |                                 |             |                                    |
| 2002  |  | 23,14                           |  |   |                                 |             |                                    |
| 2003  |  | 23,29                           | <b>22,39</b>   |   | 22,39                           | <b>1,79</b> | 40                                 |
| 2004  | 40   | 23,44                           | <b>22,46</b>   | 0   | 22,46                           | 1,78        | 40                                 |
| 2005  | 40   | 23,59                           | <b>22,59</b>   | 0   | 22,59                           | 1,77        | 40                                 |
| 2006  | 40   | 23,74                           | <b>22,72</b>   | 0   | 22,72                           | 1,76        | 40                                 |
| 2007  | 40   | 23,89                           | 22,84  | 0   | 22,84                           | 1,75        | 40                                 |
| 2008  | 40   | 24,04                           | 22,99  | 0   | 22,99                           | 1,74        | 40                                 |
| 2009  | 40   | 24,19                           | 23,14  | 0   | 23,14                           | 1,73        | 40,25                              |
| 2010  | 40,25  | 24,34                           | 23,29  | 0,25  | 23,04                           | 1,75        | 40,50                              |
| 2011  | 40,50  | 24,49                           | 23,44  | 0,50  | 22,94                           | 1,77        | 40,75                              |
| 2012  | 40,75  | 24,64                           | 23,59  | 0,75  | 22,84                           | 1,78        | 41                                 |
| 2013  | 41   | 24,79                           | 23,74  | 1   | 22,74                           | 1,80        | 41                                 |
| 2014  | 41   | 24,94                           | 23,89  | 1   | 22,89                           | 1,79        | 41                                 |
| 2015  | 41   | 25,09                           | 24,04  | 1   | 23,04                           | 1,78        | 41,25                              |
| 2016  | 41,25  | 25,24                           | 24,19  | 1,25  | 22,94                           | 1,80        | 41,25                              |
| 2017  | 41,25  | 25,39                           | 24,34  | 1,25  | 23,09                           | 1,79        | 41,50                              |
| 2018  | 41,50  | 25,54                           | 24,49  | 1,50  | 22,99                           | 1,81        | 41,50                              |
| 2019  | 41,50  | 25,69                           | 24,64  | 1,50  | 23,14                           | 1,79        | 41,50                              |
| 2020  | 41,50  | 25,84                           | 24,79  | 1,50  | 23,29                           | 1,78        | 41,75                              |

\* en gras : données définitives de l'INSEE au moment de la préparation de la réforme

en droit : donnée provisoire au moment de la préparation de la réforme

en italiques : données projetées avec l'hypothèse d'une augmentation de 1,5 an tous les 10 ans

Lecture du tableau :

*Le ratio de 2003 a été calculé, lors de la préparation de la réforme, comme le rapport de 40 ans à l'espérance de vie à 60 ans publié par l'INSEE dans INSEE-Résultats, n°70-71, La situation démographique en 1996, tableau 62.*

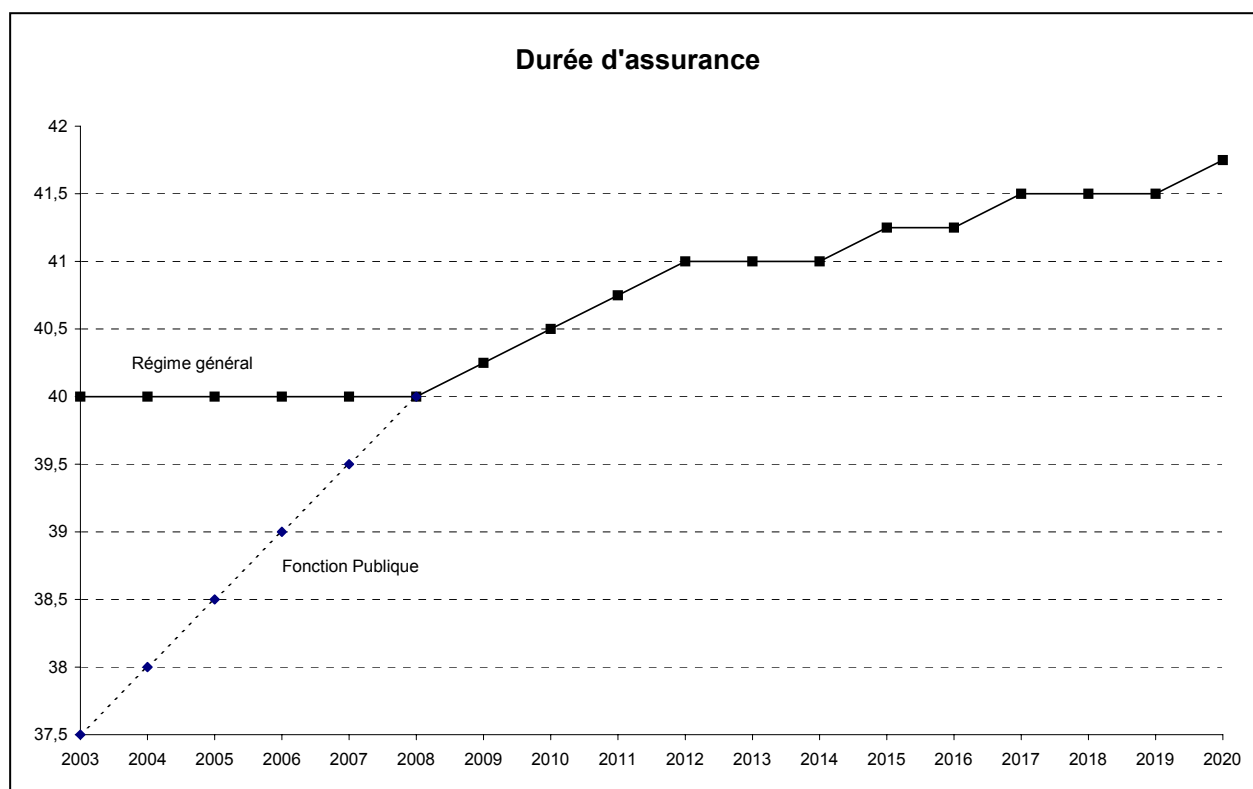
*A partir de 2009, chaque fois que ce ratio (6) sera inférieur au ratio de 2003, soit 1,79, on allongera d'un trimestre la durée d'assurance de l'année, DA(n).*

Les résultats de ce tableau qui décrit pas à pas les conditions de mise en œuvre de la règle du jeu édictée peuvent être résumés ainsi :

- de 2004 à 2008, la durée d'assurance requise passe de 37,5 ans à 40 ans dans les régimes de fonctionnaires mais ne varie pas dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier ;
- de 2009 à 2012, si les gains d'espérance de vie attendus se réalisent, la durée d'assurance dans le régime général, les régimes alignés et les régimes de

fonctionnaires passera de 40 à 41 ans (soit une augmentation d'un trimestre par an). Cet allongement de durée prend en compte les gains d'espérance de vie à 60 ans qui devraient être observés sur 10 ans, entre 1996 et 2005 ;

- de 2012 à 2016, puis de 2016 à 2020, si les gains d'espérance de vie aujourd'hui anticipés se réalisent, la durée d'assurance dans le régime général, les régimes alignés et les régimes de fonctionnaires passera de 41 ans à 41,75 ans (soit un trimestre tous les deux ans). Cet allongement prendra en compte les gains d'espérance de vie observés entre 2005 et 2009, puis entre 2009 et 2013 (chaque fois sur 5 ans).



*Note de lecture : de 2003 à 2008, la durée n'évolue pas dans le régime général alors qu'elle augmente dans la fonction publique ; à partir de 2008, les évolutions sont similaires.*

La réalisation de l'objectif poursuivi d'allonger la durée des carrières implique nécessairement la mise en œuvre en parallèle de mesures favorisant le maintien en activité des salariés dits "âgés".

### *21.2 L'allongement de la durée d'activité*

Selon l'exposé des motifs, l'allongement de la durée d'assurance dans les régimes de retraite "ne présente de sens que si la durée d'activité est également allongée", grâce à "une mobilisation nationale en faveur du travail des salariés de plus de 55 ans".

La loi comporte, ce qui est une novation s'agissant d'une loi de réforme des retraites, diverses dispositions modifiant le code du travail et le droit de la fonction publique. Ces dispositions

sont destinées à favoriser l'emploi des seniors et à inciter les intéressés et les entreprises ou les collectivités publiques qui les emploient à prolonger leur activité<sup>57</sup>.

a) L'incitation au maintien en activité avant 60 ans

Le développement de l'emploi des seniors est l'objectif de diverses mesures d'ordre juridique ou institutionnel.

*- Une limitation de l'accès aux préretraites*

- Les préretraites d'entreprise, conclues après le 27 mai 2003, sont soumises à une contribution spécifique des employeurs, de 23,85 % à terme<sup>58</sup>, affectée au Fonds de solidarité vieillesse (art. 17), tandis que le dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) est recentré sur les métiers à forte pénibilité (art. 18)<sup>59</sup>.
- Par ailleurs, la possibilité de recourir aux préretraites progressives du Fonds national de l'emploi (FNE) est supprimée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 (art. 18)<sup>60</sup>.
  - Dans la fonction publique, les règles de la cessation progressive d'activité (CPA) sont aménagées (art. 73<sup>61</sup>), ces modifications étant intervenues, rappelons-le, après la mise en extinction progressive du congé de fin d'activité (CFA) par la loi de finances pour 2003.

La cessation progressive d'activité, qui permet aux agents de travailler à mi-temps tout en percevant un revenu de remplacement, est ouverte désormais à partir de 57 ans, à condition d'avoir une durée de cotisation de 33 ans et 25 années de service dans la fonction publique (voir l'annexe n° 11).

*- Un rôle accru des partenaires sociaux sur ces sujets*

A tous les niveaux, les partenaires sociaux sont invités à se saisir de la question de l'emploi des salariés vieillissants.

---

<sup>57</sup> Il convient de rappeler qu'à ces mesures s'ajoute un dispositif créé avant l'intervention de la loi du 21 août 2003, par un décret du 24 juillet 2003 (JO du 26 juillet 03), instituant une aide financière de l'Etat destinée aux entreprises souhaitant élaborer un plan de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences pour remédier au déséquilibre de leur pyramide des âges.

<sup>58</sup> Soit au 31 mai 2008, selon le décret n°2003-1316 du 30 décembre 2003 (Journal officiel du 31 décembre 2003) qui a allégé provisoirement la contribution imposée pour permettre aux entreprises de s'adapter à la réforme.

<sup>59</sup> Un décret prévoyant le recentrage de cette formule de préretraite sur les cas prévus dans le code du travail (salariés de plus de 55 ans, avec 15 années de travail à la chaîne ou en équipes successives, ou ayant travaillé habituellement 200 nuits au plus pendant 15 ans, et travailleurs handicapés) est en cours d'examen.

<sup>60</sup> Toutefois, les conventions de préretraite progressive conclues avant cette date continuent de s'appliquer jusqu'à leur terme.

<sup>61</sup> Le décret n°2003-1307 du 26 décembre 2003 (Journal officiel du 30 décembre 2003) fixe les modalités de mise en œuvre du temps partiel et de la cessation progressive d'activité.

### *Sur la pénibilité au travail*

Au niveau interprofessionnel, les partenaires sont invités à engager une négociation dans un délai de trois ans après la publication de la loi (soit d'ici au 22 août 2006) sur la définition et la prise en compte de la pénibilité au travail dans le secteur privé (art. 12).

A partir de la conclusion de cette négociation, le thème de la pénibilité<sup>62</sup> deviendra un thème obligatoire de la négociation de branche, tous les trois ans, couplé avec les conditions de travail, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des salariés dits "âgés".

Un bilan de ces négociations sera établi, au moins une fois tous les trois ans, par la Commission nationale de la négociation collective.

S'agissant des fonctionnaires, une concertation a été engagée avec les organisations syndicales sur la prise en compte de la pénibilité dans les trois fonctions publiques. Il s'agit notamment de développer, au sein de la fonction publique, une démarche de prévention de la pénibilité et des risques.

### *Sur l'amélioration de l'emploi des salariés âgés de plus de 50 ans*

La loi prévoit (art. 5) qu'une conférence tripartite, rassemblant représentants de l'Etat et partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, examinera l'ensemble des problématiques liées à l'emploi des plus de 50 ans préalablement aux ajustements de calendrier de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'assurance prévus à partir de 2008, 2012 et 2016.

Les missions de la Commission nationale de la négociation collective sont, par ailleurs, élargies au suivi de l'évolution du taux d'activité des seniors.

Enfin, l'accès et le maintien dans l'emploi des salariés âgés, ainsi que leur accès à la formation professionnelle deviennent un thème obligatoire de négociation au niveau de l'entreprise, tous les trois ans (art. 11).

D'ores et déjà, des branches professionnelles et des entreprises ont négocié sur la gestion des âges. Dans la grande distribution alimentaire, par exemple, un accord a été signé le 15 janvier 2004<sup>63</sup>, qui porte sur la valorisation de l'expérience, la gestion des "secondes carrières" et la mise à la retraite à partir de 60 ans.

#### b) L'incitation à la prolongation de l'activité après 60 ans

Il s'agit essentiellement de créer pour les assurés une incitation financière à prolonger leur activité et de lever les différents obstacles à cette prolongation qui peuvent aujourd'hui résulter du droit du travail ou de celui de la fonction publique.

- *La création d'une surcote* de 3% majorant le montant de la pension pour toute année d'activité effectuée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, au-delà du moment où l'assuré, âgé d'au moins 60 ans, remplit les conditions pour bénéficier d'une pension sans abattement ou décote, dans le régime général, les régimes alignés et les régimes de la fonction publique. Ce mécanisme est conçu pour inciter les salariés à prolonger leur activité professionnelle, en

---

<sup>62</sup> Sur le rapport remis par M. Yves Struillou remis au Conseil d'orientation des retraites sur cette question, voir annexe n°8.

<sup>63</sup> Avenant du 15 janvier 2004, en cours d'extension, signé par la Fédération du commerce et de la distribution et par quatre fédérations syndicales (FO, CFDT, CFTC, CFE-CGC).

valorisant, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, les années d'activité supplémentaires (*Voir ci-dessous les développements sur la surcote*).

- *L'âge auquel un employeur peut décider de mettre un salarié à la retraite*<sup>64</sup> est repoussé de 60 à 65 ans. La portée de cette mesure est atténuée par une possibilité importante de dérogation introduite par la loi, en cas d'accord étendu conclu avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, d'une convention de préretraite "CATS"<sup>65</sup>, de préretraite progressive ou de tout autre avantage de préretraite défini avant la date de publication de la loi (art. 16)<sup>66</sup>. L'accord doit, dans ce cas, prévoir "des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle" (art. 16 de la loi).

- Dans la fonction publique, la loi (art. 46 et 69) permet désormais aux fonctionnaires de prolonger leur activité au-delà de la limite d'âge dans la limite de 10 trimestres maximum. Cette prolongation d'activité est ouverte aux fonctionnaires qui n'ont pas la durée d'assurance requise, sous réserve de l'intérêt du service et de l'aptitude physique.

- *L'assouplissement de la "contribution Delalande"*<sup>67</sup> (art. 19) a pour objectif de faire en sorte que, dans le secteur privé, ce dispositif ne constitue pas un frein à l'embauche et à la mobilité professionnelle des salariés de plus de 45 ans. La loi exonère, en effet, du paiement de cette contribution le licenciement d'un salarié de 50 ans et plus, dès lors que ce salarié avait plus de 45 ans au moment de son embauche.

- Une disposition particulière (art. 77) est prise pour permettre aux *enseignants du secteur public qui le souhaitent d'accéder à d'autres corps ou cadres d'emploi*, à mi-parcours de leur vie professionnelle.

- *Les règles concernant le cumul entre un emploi et une retraite* sont simplifiées pour le régime général par un alignement sur les régimes complémentaires (art. 15) et sensiblement allégées dans le secteur public (art. 64).

. Dans le secteur privé, les règles applicables dans le régime général sont alignées sur celles applicables dans les régimes complémentaires : le retraité peut cumuler sa retraite avec une autre activité jusqu'au montant de son salaire antérieur<sup>68</sup>. La mesure simplifie mais ne libéralise pas<sup>69</sup>, l'attention étant plutôt portée sur l'amélioration de la retraite progressive. Le décret d'application de cette mesure n'étant pas encore pris, elle n'est pas encore en vigueur.

<sup>64</sup> Dès lors que ce dernier peut prétendre à une retraite à taux plein. Dans ce cas, le départ n'est pas considéré comme un licenciement.

<sup>65</sup> Rappelons que les conventions CATS sont désormais réservées aux salariés effectuant des travaux pénibles.

<sup>66</sup> A ce jour, plus d'une dizaine de branches professionnelles à effectifs importants ont, en application de ces possibilités de dérogation, signé des accords permettant une mise à la retraite avant 65 ans (*Métallurgie, Industrie textile, Industrie pharmaceutique, Industrie chimique, Services de l'automobile...*).

<sup>67</sup> Contribution destinée à pénaliser l'employeur licenciant un salarié âgé de plus de 50 ans mais qui pourrait dissuader les employeurs d'embaucher des seniors.

<sup>68</sup> Cette orientation est différente de celle que M. J-M. Boulanger a proposée au Conseil d'orientation des retraites dans son rapport de mars 2003 : "Cumul emploi retraite", 6 mars 2003 (Ce rapport est disponible en ligne sur le site Internet du COR : [www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr))

<sup>69</sup> Avant la réforme, la réglementation du régime général et des régimes alignés suspendait le versement de la pension en cas de reprise d'activité chez le précédent employeur, ce qui n'était pas le cas des régimes complémentaires. Ces derniers, en revanche, prévoyaient, à la différence du régime général, une limitation financière du cumul.



. Dans la fonction publique, les règles de cumul d'une pension et d'une rémunération d'activité sont désormais les suivantes :

- cumul intégral possible en cas de reprise d'une activité dans le secteur privé ;
- cumul limité à un plafond (au 1<sup>er</sup> janvier 2004 6077,60 € augmenté du tiers du montant de la pension) en cas de reprise d'une activité dans l'une des trois fonctions publiques. En cas de dépassement du plafond, seul l'excédent est déduit de la pension alors qu'auparavant la pension était suspendue.

- *Dans le secteur privé, le dispositif de la retraite progressive est assoupli*, pour encourager le recours (art. 30) : de définitive, la liquidation de la pension devient provisoire, permettant donc à l'assuré qui poursuit son activité à temps partiel d'améliorer ses droits à la retraite.

### *21.3 La proratisation du calcul de la pension*

Avant l'intervention de la loi de 2003, le nombre de trimestres pris en compte dans la formule de calcul de la pension des assurés du secteur privé était resté plafonné à 150, alors même que la durée de cotisation était progressivement allongée à 160 trimestres par la réforme de 1993.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008, ce plafond sera progressivement porté de 150 à 160 trimestres, à raison de deux trimestres par an (art. 22<sup>70</sup>).

En effet, actuellement, la durée maximale d'assurance dans le régime général est de 150 trimestres. Cette durée sera augmentée de deux trimestres par an à compter de 2004, pour les assurés atteignant 60 ans entre 2004 et 2008. Elle sera ainsi de 160 trimestres en 2008 pour les assurés nés en 1948. Elle évoluera ensuite au même rythme que la durée requise pour bénéficier du "taux plein".

Si l'assuré a accompli une durée d'assurance inférieure à la durée maximale ainsi fixée, sa pension est réduite au prorata.

Ainsi, les nouvelles règles ne modifient pas la situation des assurés qui ont une durée d'assurance égale ou supérieure à 160 trimestres, mais entraînent une réduction des droits à pension pour les assurés ayant une durée d'assurance inférieure à 160 trimestres.

Elles s'appliquent de la même manière dans la fonction publique (art. 51).

### *21.4 La convergence des règles du secteur privé et du secteur public*

L'allongement de la durée d'assurance pour l'ensemble des assurés, à partir de 2008 et à l'horizon 2020, passe, dans le dispositif prévu par la loi, par la convergence préalable des durées d'assurance de chacun des différents régimes.

---

<sup>70</sup> Les modalités de cet allongement progressif de la durée de référence prise en compte pour le calcul de la pension ont été précisées par le décret n°2004-144 du 13 février 2004 (J.O. du 15 février).

La loi aligne, en effet, en 2008 la durée d'assurance "tous régimes" requise dans les régimes de fonctionnaires, pour bénéficier d'une pension sans abattement ou décote, sur celle requise en 2003 dans le régime général et les régimes alignés : 40 ans ou 160 trimestres.

L'augmentation de la durée de services et de bonifications nécessaire à l'obtention du pourcentage maximal de la pension se fait de manière progressive. Pour avoir une pension égale à 75% du traitement indiciaire des six derniers mois d'activité, il faudra en 2008 totaliser 160 trimestres dans le régime au lieu de 150 en 2003 (37,5 ans).

Par ailleurs, un fonctionnaire choisissant de partir entre 60 ans<sup>71</sup> et la limite d'âge de son corps se verra appliquer, à partir de 2006, un abattement sur le montant de sa pension (la décote), s'il ne totalise pas dans l'ensemble des régimes dont il a relevé une certaine durée d'assurance (160 trimestres en 2008). Cette décote est mise en place progressivement entre 2006 et 2015, date à laquelle elle atteindra 5% de la pension par année d'anticipation. Son taux est, en parallèle, modifié dans le secteur privé. Symétriquement, une surcote est mise en place en cas de prolongation de l'activité (*sur la décote et la surcote, voir plus bas*).

Le choix fait est donc celui d'un alignement total, même s'il est réalisé progressivement, des règles des régimes de fonctionnaires et du régime général en matière de durée d'assurance. La modification (évoquée ci-dessus) des règles de proratisation applicables de la même manière dans le régime général et dans les régimes de la fonction publique constitue également l'un des aspects de la convergence recherchée.

On rappellera que, si la réforme de 1993 a fait passer, dans le régime général et les régimes alignés, la durée requise pour bénéficier du taux plein de 37,5 ans à 40 ans, la décote préexistait dans ces régimes, à un niveau d'ailleurs élevé : 10% du taux de liquidation de la pension par année d'anticipation (*voir ci-dessous l'évolution de la décote*).

Les catégories de fonctionnaires dites "actives" (infirmiers, policiers, etc.) et les militaires bénéficiaient avant la réforme d'âges minimum de départ inférieurs à 60 ans. Ces âges d'ouverture des droits n'ont pas été modifiés mais la loi leur applique le même allongement progressif de la durée de cotisation. Les règles sont également les mêmes en matière de durée d'assurance (sauf pour les militaires qui effectuent de courtes carrières).

---

<sup>71</sup> 60 ans est l'âge minimal d'ouverture du droit à pension pour les fonctionnaires dits "sédentaires", c'est-à-dire le cas général. Pour ces fonctionnaires, la limite d'âge est généralement de 65 ans.

## 21.5 La progressivité du processus

|                                     | 2004   | 2005      | 2006    | 2007      | 2008    | 2009   | 2010      | 2011       | 2012    | 2013   | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------|--|-----------|---------|-----------|---------|--|-----------|------------|---------|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Génération                          | 1944   | 1945      | 1946    | 1947      | 1948    | 1949   | 1950      | 1951       | 1952    | 1953   | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
| Allongement de la durée d'assurance | Relèvement de la durée d'assurance des fonctionnaires de 150 à 160 trimestres (2 trimestres par an): alignement avec les salariés du secteur privé |           |         |           |         | Augmentation de la durée d'assurance d'un trimestre par an pour l'ensemble des assurés |           |            |         | En fonction de l'évolution du taux d'activité des personnes âgées de plus de 50 ans, de la situation financière des régimes et de la situation de l'emploi, de nouvelles mesures pourront être prises pour préserver le rapport entre la durée d'assurance et la durée de retraite |      |      |      |      |      |      |      |
| Calendrier                          | da : 38  | da : 38,5 | da : 39 | da : 39,5 | da : 40 | da : 40,25   | da : 40,5 | da : 40,75 | da : 41 |  |      |      |      |      |      |      |      |
|                                     | Rapport au Parlement   |           |         |           |         | Rapport au Parlement   |           |            |         | Rapport au Parlement   |      |      |      |      |      |      |      |

da : durée d'assurance "tous régimes"

Fonction publique       Ensemble des assurés

*Lecture* : un assuré né en 1952 et atteignant l'âge minimum de retraite en 2012 (60 ans dans le régime général), devra à cette date justifier de 41 annuités (164 trimestres) pour obtenir une pension à taux plein<sup>72</sup>.

## 22. Des marges de choix autour de la norme commune

Des marges de choix sont cependant aménagées pour permettre des "décalages" autour de la norme commune, tant pour répondre à un souci de justice vis à vis de certaines catégories d'assurés (22.1.), que pour accroître les marges de choix individuels en matière de départ à la retraite (22.2.).

### 22.1 Les possibilités de départ anticipé pour certaines catégories sociales

#### a) Les assurés ayant eu des carrières longues

La loi (art. 23) a ouvert aux salariés ayant effectué des carrières longues, du fait d'une entrée précoce sur le marché du travail, la possibilité de partir à la retraite avant 60 ans. Ainsi, ceux qui ont contribué un temps particulièrement long avec des carrières parfois difficiles se voient reconnus des droits particuliers. Les conditions d'âge et de durée d'assurance, applicables aux pensions liquidées après le 31 décembre 2003, ont été arrêtées dans le relevé de décisions du 15 mai 2003 et précisées par décret<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Quel que soit l'âge de départ du fonctionnaire, la réglementation applicable est celle de l'année à partir de laquelle le droit à liquidation est ouvert.

<sup>73</sup> Décret n°2033-1036 du 30 octobre 2003, relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière (J. O. du 31 octobre 2003). Ce décret est applicable aux assurés du régime général, aux salariés agricoles, aux non salariés des professions artisanales, commerciales et libérales, aux avocats et aux exploitants agricoles.

Ce texte subordonne le droit à départ anticipé des salariés du secteur privé aux conditions de durée d'assurance et de cotisation<sup>74</sup> suivantes :

| <b>Début de carrière</b> | <b>Trimestres validés</b> | <b>Dont trimestres cotisés</b> | <b>Age possible de départ</b> |
|--------------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| 14 ans                   | 168 (soit 42 ans)         | 168                            | 56 ans                        |
| 15 ans                   | 168                       | 168                            | 57 ans                        |
| 14 ou 15 ans             | 168                       | 164 (soit 41 ans)              | 58 ans                        |
| 14, 15 ou 16 ans         | 168                       | 160 (soit 40 ans)              | 59 ans                        |

Les périodes validées correspondent à la somme des durées d'assurance et de périodes n'ayant pas donné lieu à cotisations : chômage, maladie, majorations pour enfant. La durée cotisée se définit comme la durée d'assurance ayant réellement donné lieu à cotisation à la charge de l'assuré et les périodes qui sont par assimilation réputées cotisées, telles que la période de service national, dans la limite de douze mois, et les périodes de perception d'indemnités journalières pour cause de maladie, maternité et accidents du travail, dans la limite de quatre trimestres.

La distinction entre années cotisées et années validées est un changement important ; elle aboutit à une plus grande contributivité.

En outre, des conditions de durée minimale d'activité en début de carrière sont posées : dans le cas général, les assurés devront avoir validé au moins cinq trimestres avant la fin de l'année civile de leur 16<sup>ème</sup> anniversaire pour un départ à 56, 57 ou 58 ans, ou avant la fin de l'année civile de leur 17<sup>ème</sup> anniversaire pour un départ à 59 ans. Pour les assurés qui sont nés au quatrième trimestre et qui n'ont pas validé ces cinq trimestres, ils remplissent cependant la condition s'ils ont quatre trimestres validés l'année civile de leur 16<sup>ème</sup> anniversaire pour un départ à 56, 57 ou 58 ans, ou de leur 17<sup>ème</sup> anniversaire pour un départ à 59 ans.

Ces dispositions ont été prolongées par une négociation dans les régimes complémentaires : l'accord interprofessionnel du 13 novembre 2003<sup>75</sup> a, notamment, transposé les dispositions de l'article 23 de la loi dans les régimes AGIRC et ARRCO, pour permettre aux salariés concernés une liquidation de leurs droits dans les régimes complémentaires, sans application de coefficients d'abattement pour anticipation.

Cette transposition a également été faite dans le régime complémentaire des agents non-titulaires de la fonction publique (IRCANTEC).

#### b) Les travailleurs handicapés

Une possibilité de départ anticipé a aussi été prévue (art. 24 et 99) pour les personnes handicapées ayant travaillé tout en étant atteintes d'une incapacité permanente d'au moins 80%. Les conditions d'application de ces dispositions ont été précisées par décret<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> L'écart entre trimestres validés et trimestres cotisés correspond à un certain nombre de périodes validées sans versement de cotisations.

<sup>75</sup> Signé par le MEDEF, l'UPA et la CGPME, pour les employeurs, et la CFDT, la CFTC, FO et la CFE-CGC, pour les salariés.

<sup>76</sup> Décret n°2004-232 du 17 mars 2004, JO du 18 mars 2004.

Dans le régime général, le régime agricole et celui des artisans et des commerçants, l'âge de la retraite des assurés handicapés est abaissé dans les conditions suivantes :

| AGE DE LA RETRAITE | DUREE D'ASSURANCE<br>(en trimestres) | DUREE COTISEE<br>(en trimestres) |
|--------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| 55 ans             | 120                                  | 100                              |
| 56 ans             | 110                                  | 90                               |
| 57 ans             | 100                                  | 80                               |
| 58 ans             | 90                                   | 70                               |
| 59 ans             | 80                                   | 60                               |

Ces dispositions prennent effet à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004.

Cette mesure en faveur des handicapés est en cours de transposition dans les régimes de fonctionnaires. La mesure est insérée dans le projet de loi sur le handicap.

### 22.2 Les marges de choix individuels

"Permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix" aux assurés est l'une des orientations fortes exprimées dans l'exposé des motifs de la loi. Plusieurs mesures sont prévues à cet effet.

- Certaines constituent des conditions préalables indispensables à l'exercice d'un choix en matière de départ en retraite.

Il s'agit des mesures, évoquées ci-dessus, qui touchent à la réglementation du travail et de l'emploi, pour développer les possibilités d'emploi après 60 ans.

Il s'agit aussi de la mise en œuvre d'un véritable droit à l'information des assurés tant sur leurs perspectives personnelles de droits à pension que sur les évolutions générales des régimes de retraite (cf. 2<sup>ème</sup> partie du rapport), pour permettre que les choix en matière de départ en retraite soient exercés "en toute connaissance de cause"<sup>77</sup>.

- D'autres visent à introduire des mécanismes particuliers, portant à la fois sur les barèmes applicables au moment de la liquidation des pensions ("surcote", "décote") et sur les possibilités de racheter, au titre de la retraite, des périodes d'études notamment.

Les mécanismes de décote et de surcote visent à concilier deux objectifs : offrir une plus grande liberté de choix aux assurés, tout en les incitant à prolonger leur vie active : l'assuré pourra partir plus tôt, avec une retraite moindre (principe de la décote), mais également travailler plus longtemps pour obtenir des revenus de remplacement plus importants (principe de la surcote). Les possibilités de racheter des annuités manquantes, au titre, notamment, des années d'études, doivent permettre aux assurés entrés tardivement dans la vie active, de partir en retraite au taux plein avant l'âge de 65 ans.

<sup>77</sup> Selon la formule de l'exposé des motifs.

## a) La surcote

L'assuré conserve toujours le droit de liquider sa retraite à l'âge de 60 ans. Toutefois, s'il dispose de la durée d'assurance nécessaire pour liquider sa pension à taux plein et s'il souhaite prolonger son activité professionnelle au-delà, il bénéficie d'une majoration de sa pension (dite "surcote") de 3% par année de travail supplémentaire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 (soit 0,75% par trimestre supplémentaire<sup>78</sup>), qu'il relève du régime général ou des régimes alignés (art. 25), ou de la fonction publique (art. 51)<sup>79</sup>.

Les modalités d'application aux assurés polypensionnés de cette majoration de pension en cas de prolongation de l'activité ont été fixées par le décret n°2004-144 du 13 février 2004<sup>80</sup>.

## b) La décote

Jusqu'à la réforme de 2003, une décote d'un niveau extrêmement élevé et donc dissuasif existait dans le secteur privé : 10% du montant de la pension par année manquante entre 60 et 65 ans, pour un assuré n'ayant pas 40 ans de durée d'assurance<sup>81</sup>. En revanche, ce mécanisme n'existait pas dans la fonction publique.

L'objectif de la loi est donc double : au fil des générations, réduire progressivement la décote dans le secteur privé et instaurer progressivement un mécanisme similaire dans le secteur public, pour parvenir à une convergence des secteurs privé et public à un taux de 5% en 2015. La décote monte toutefois en charge de manière encore plus progressive dans la fonction publique, compte tenu du relèvement progressif de l'âge pivot d'annulation de la décote vers la limite d'âge.

Dans le régime général et les régimes alignés, le coefficient d'anticipation applicable aux assurés liquidant leur pension sans le taux plein, de 10% par année d'anticipation jusqu'à l'intervention de la loi de 2003, est ainsi progressivement réduit à partir de 2004, pour atteindre 5% en 2013. Deux décrets<sup>82</sup> ont précisé les modalités de l'allègement progressif de la décote, selon l'année de naissance des assurés, du régime général et des régimes des artisans, des industriels et des commerçants.

Dans la fonction publique, une telle décote est instaurée progressivement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Le taux atteindra 5% par année manquante en 2015. L'âge auquel la décote ne peut plus être appliquée évolue également progressivement vers la limite d'âge des fonctionnaires, soit pour les fonctionnaires sédentaires de 61 ans en 2006 à 65 ans en 2020<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> Ce taux a été fixé par le décret n° 2004-156 du 16 février 2004 (J.O. du 19 février 2004).

<sup>79</sup> Contrairement à la situation antérieure dans laquelle le salarié ayant 160 trimestres de cotisation et souhaitant continuer de travailler au-delà de 60 ans ne validait pas de trimestre supplémentaire.

<sup>80</sup> J.O. du 15 février 2004.

<sup>81</sup> Le taux de liquidation minimum était de 25% et la décote était supprimée à 65 ans.

<sup>82</sup> Décrets n°2004-144 du 13 février 2004 (J.O. du 15 février) et n°2004-156 du 16 février 2004 (J.O. du 19 février).

<sup>83</sup> Pour un fonctionnaire "actif", ce plafond évolue de 56 ans en 2006 à 60 ans en 2020. Pour les militaires, un âge pivot ad hoc est défini pour prendre en compte la spécificité de cette catégorie.

## Calendrier d'évolution des décotes

### Années d'ouverture des droits

|        | 2004  | 2005   | 2006                         | 2007         | 2008                         | 2009         | 2010           | 2011         | 2012                         | 2013         | 2014           | 2015         | 2016                         | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |                              |
|--------|---|--|------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|----------------|--------------|------------------------------|--------------|----------------|--------------|------------------------------|------|------|------|------|------------------------------|
| Décote | <b>Institution de la décote Fonction Publique et augmentation progressive de la décote jusqu'à 5% par année manquante</b> |  |                              |              |                              |              |                |              |                              |              |                |              |                              |      |      |      |      |                              |
|        |   |  | 0,5%<br>par an               | 1%<br>par an | 1,5%<br>par an               | 2%<br>par an | 2,5%<br>par an | 3%<br>par an | 3,5%<br>par an               | 4%<br>par an | 4,5%<br>par an | 5%<br>par an |                              |      |      |      |      |                              |
|        |   | s.s.: 60 ans<br>s.a.: 55 ans   | s.s.: 61 ans<br>s.a.: 56 ans |              | s.s.: 62 ans<br>s.a.: 57 ans |              |                |              | s.s.: 63 ans<br>s.a.: 58 ans |              |                |              | s.s.: 64 ans<br>s.a.: 59 ans |      |      |      |      | s.s.: 65 ans<br>s.a.: 60 ans |
|        |   | <b>Evolution progressive de l' "âge pivot", inférieur à la limite d'âge, auquel la décote s'annulera</b> |                              |              |                              |              |                |              |                              |              |                |              |                              |      |      |      |      |                              |
|        | <b>Diminution progressive de la décote (de 10 à 5%)</b>   |  |                              |              |                              |              |                |              |                              |              |                |              |                              |      |      |      |      |                              |
|        | 9,5%  | 9,0%   | 8,5%                         | 8,0%         | 7,5%                         | 7,0%         | 6,5%           | 6,0%         | 5,5%                         | 5,0%         |                |              |                              |      |      |      |      |                              |

s.s. : services sédentaires      s.a. : services actifs

Fonction publique       Régime général et régimes alignés

La création de cette décote pour les fonctionnaires devrait les inciter à retarder leur départ à la retraite. Elle procède de la volonté d'harmonisation des règles applicables à la plupart des assurés.

### c) Les rachats d'annuités manquantes

La loi a ouvert deux possibilités nouvelles d'acquisition de droits à pension : le rachat au titre des années d'études supérieures, ainsi que le rachat d'années d'activité qui, compte tenu de la modicité des revenus cotisés, n'ont pas permis la validation de quatre trimestres pour la retraite. Dans les deux cas, le rachat ne peut excéder 12 trimestres. Seul le premier cas de rachats est ouvert aux fonctionnaires. Ces derniers ne sont pas concernés, en revanche, par les règles de validation applicables dans le régime général qui justifient la deuxième possibilité ouverte.

Ainsi, les assurés relevant du régime général et des régimes alignés, ou de celui de la fonction publique, pourront racheter des années d'études (art. 29<sup>84</sup>), dans la limite de trois ans (12 trimestres) de cotisation. Ces possibilités sont ouvertes soit pour obtenir simplement la durée d'assurance requise pour partir en retraite et réduire ou éviter l'effet de la décote (rachat pour le taux), soit pour acquérir des droits supplémentaires et réduire ou éviter l'effet de la décote et celui de la proratisation (rachat pour le taux et pour la durée).

<sup>84</sup> Les conditions du droit au rachat d'annuités manquantes ont été précisées par décrets : décret n°2003-1376 du 31 décembre 2003, pour le régime général et les régimes alignés (J.O. du 1<sup>er</sup> janvier 2004) ; décrets n°s 2003-1306 et 2003-1308 du 26 décembre 2003 (J.O. du 30 décembre 2003), pour la fonction publique.

Les barèmes de rachats sont modulés selon le salaire :

**Barème de référence 2004 des rachats de trimestres de cotisations au titre des trimestres d'études et des années incomplètes (régime général)<sup>85</sup>**

Montant du versement pour racheter un trimestre (en €) en 2004

| Age du rachat en 2004 | Simple allongement de la durée d'assurance |                   |             | Allongement et augmentation |                   |             |
|-----------------------|--|-------------------|-------------|-----------------------------|-------------------|-------------|
|                       | Salaire ou revenu                          |                   |             | Salaire ou revenu           |                   |             |
|                       | inférieur à 0,75 de P(*)                   | de 0,75 à 1 P(**) | 1 P(*) et + | inférieur à 0,75 de P(*)    | de 0,75 à 1 P(**) | 1 P(*) et + |
| 20 ans                | 846  | 3,80%             | 1 129       | 1 254                       | 5,63%             | 1 673       |
| 25 ans                | 986  | 4,42%             | 1 314       | 1 461                       | 6,56%             | 1 948       |
| 30 ans                | 1 210                                      | 5,43%             | 1 613       | 1 793                       | 8,04%             | 2 390       |
| 35 ans                | 1 449                                      | 6,50%             | 1 932       | 2 147                       | 9,64%             | 2 863       |
| 40 ans                | 1 702                                      | 7,64%             | 2 270       | 2 523                       | 11,32%            | 3 364       |
| 45 ans                | 1 964                                      | 8,82%             | 2 619       | 2 911                       | 13,06%            | 3 882       |
| 50 ans                | 2 220                                      | 9,96%             | 2 960       | 3 290                       | 14,76%            | 4 387       |
| 55 ans                | 2 462                                      | 11,05%            | 3 282       | 3 648                       | 16,37%            | 4 864       |
| 59 ans                | 2 614                                      | 11,73%            | 3 485       | 3 873                       | 17,38%            | 5 164       |

(\*) en euros ; P: plafond de la sécurité sociale (En 2004, 29 712€ par an)

(\*\*) en pourcentage du salaire ou du revenu annuel

Un barème analogue existe dans la fonction publique, dans lequel le montant des rachats est exprimé en pourcentage du traitement indiciaire. Ce barème a été précisé par décret.

De façon transitoire, en 2004 et en 2005, cette possibilité de rachats n'est ouverte en 2004 qu'aux personnes âgées de plus de 54 ans et de moins de 60 ans.

La loi a prévu que les rachats doivent s'effectuer à un coût actuariellement neutre pour les régimes de retraite. Cette règle a pour objectif que le rachat corresponde au coût pour le régime d'une année d'anticipation.

Le dispositif de rachat a été prolongé dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO par l'accord du 13 novembre 2003 : les salariés pourront racheter un nombre forfaitaire de 70 points retraite par année d'études supérieures, dans chacun des régimes, dans la limite de trois ans et moyennant l'application d'un coefficient assurant la neutralité actuarielle pour les régimes.

### 3. Le montant des pensions

Une revalorisation des pensions et des salaires portés au compte proche de l'évolution des prix à partir de 1987 pour le régime général, l'intervention de la réforme de 1993 (indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix<sup>86</sup>, passage progressif de la base de calcul du salaire de référence des 10 aux 25 meilleures années) et les mesures prises dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO en 1994 et 1996 ont, à terme, une incidence

<sup>85</sup> Barème fixé par l'arrêté du 31 décembre 2003 (JO du 1<sup>er</sup> janvier 2004).

<sup>86</sup> La loi de 1993 prévoyait une indexation des pensions et des salaires servant de base au calcul des pensions (autrement dit des droits en cours d'acquisition) en fonction des prix. Cette indexation a ensuite été prorogée, année par année, par des dispositions législatives ad hoc.



significative sur l'évolution des pensions<sup>87</sup>, comparée à celle des revenus d'activité professionnelle. Comme cela a été montré par plusieurs rapports, si les salaires augmentent plus vite que les prix, le taux de remplacement de la première pension baisse.

La loi du 21 août 2003 ne revient pas sur ces dispositions tout en se donnant pour objectif de maintenir un niveau des pensions aussi haut que possible pour l'avenir, grâce à un allongement effectif de la durée moyenne d'activité.

Les dispositions relatives au montant des pensions qui figurent dans la loi sont de nature diverse. Certaines indications générales sont données dans l'exposé des motifs ; des objectifs portant sur les "petites pensions" sont fixés dans la première partie de la loi ; des dispositions normatives classiques traitent enfin, régime par régime, du mode de calcul et des règles d'indexation des pensions.

### 31. Des indications et des objectifs

Une indication générale sur le niveau des pensions est fournie par l'exposé des motifs de la loi. Des objectifs et des engagements sont pris, dans la première partie de la loi, pour les "petites pensions".

#### *31.1 Une indication générale dans l'exposé des motifs de la loi*

L'exposé des motifs de la loi donne une indication importante, lorsqu'il précise qu'"un haut niveau de retraite, de l'ordre en moyenne des deux tiers du revenu d'activité, à l'horizon 2020, constitue la référence choisie par le Gouvernement".

Cette indication conduit à penser que le législateur retient une orientation visant à ne pas prendre de nouvelle mesure portant sur les taux de remplacement, une fois terminée la montée en charge de la réforme de 1993. La réforme de 2003 ne revient pas, en effet, sur les conséquences en termes de taux de remplacement induites par la réforme Balladur<sup>88</sup>, qui continue de toucher, de manière progressive, les personnes qui prennent leur retraite à partir de 1994, et qui produira ses pleins effets sur les générations qui liquideront leur pension entre 2020 et 2030.

Avant la réforme de 2003, on estimait, en effet, que pour un salarié du secteur privé ayant effectué toute sa carrière au salaire moyen de non cadre, le taux de remplacement net de prélèvements sociaux (pension/salaire, au moment du départ à la retraite) passerait de 84% en 2000 à 71% en 2020, puis 67% en 2040, niveau auquel il serait alors stabilisé<sup>89</sup>.

Cette situation tenait compte de l'impact de la réforme de 1993 sur les pensions du régime général, ainsi que des effets des mesures prises en 1996 et 2001 dans les régimes complémentaires de salariés du privé AGIRC et ARRCO.

<sup>87</sup> Sur l'importance chiffrée de cette incidence, cf. ci-dessous 31.1

<sup>88</sup> Du fait de l'inscription dans la loi du principe d'indexation sur les prix et du passage progressif, jusqu'en 2008, de la base du calcul du salaire de référence (salaire annuel moyen, ou SAM) des 10 aux 25 meilleures années.

<sup>89</sup> Premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, décembre 2001.

### 31. 2 Un objectif fixé par la loi d'un montant minimal de retraite garanti à la liquidation pour 2008

On rappellera qu'au moment de sa création, en 1984, le minimum contributif permettait à un salarié du secteur privé ayant toujours travaillé au salaire minimum de bénéficier d'une pension (de base et complémentaire) représentant environ 82% du SMIC net et supérieure de 20% au minimum vieillesse.

Avant la réforme de 2003, on estimait le taux de remplacement net de prélèvements sociaux (pension rapportée au dernier salaire d'activité, au moment du départ à la retraite) d'un salarié du secteur privé ayant effectué une carrière complète au SMIC à 81% en 2000 et, en projection, compte-tenu des réformes de 1993 du régime général et de 1996 et de 2001 des régimes complémentaires, à 70% en 2020, puis 68% en 2040<sup>90</sup>. En même temps, le minimum contributif avait progressivement décroché du SMIC.

En 2003, le rapport entre le minimum contributif et le minimum vieillesse était, quant à lui, resté stable aux alentours de 120%.

Dans la première partie de la loi (Titre 1<sup>er</sup>, art. 4), un objectif minimum de pension à la liquidation, égal à 85% du SMIC net, est fixé pour 2008, au bénéfice des salariés ayant une carrière cotisée complète.

Cet objectif de retraite comprend la retraite de base et la retraite complémentaire. Il s'applique au moment de la liquidation de la pension de base et ne préjuge pas de l'évolution ultérieure de cette dernière qui, aux termes de la loi, est revalorisée comme les autres pensions sur les prix. Il ne concerne pas les personnes ayant effectué leur carrière au SMIC, et actuellement à la retraite.

Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement s'est engagé à revaloriser le minimum contributif du régime général et des régimes alignés (*voir ci-dessous*).

En 2008, dans une hypothèse où le minimum vieillesse suivrait strictement l'évolution générale des pensions (ce qui est prévu par la loi, hors "coup de pouce" spécifique toujours possible) l'écart entre le minimum contributif et le minimum vieillesse serait d'environ 30%.

Le minimum garanti des fonctionnaires, quant à lui, s'élève au maximum à 954 € pour 142 trimestres et plus pour les pensions liquidées en 2004. Il atteindra 998€ (euros 2004) pour 160 trimestres en 2013.

---

<sup>90</sup> En cas de changement du mode d'indexation dans le régime général, le taux de remplacement évolue progressivement puis se stabilise.

## 32. Les mesures prises dans les régimes et visant les basses pensions

### 32.1 Régime général et régimes alignés

Dans le régime général et les régimes alignés, les assurés bénéficiant d'une retraite à taux plein mais qui ont cotisé toute leur carrière sur de faibles revenus, voient leur retraite de base augmentée pour être portée à un montant minimum dit "minimum contributif"<sup>91</sup>.

La loi du 21 août 2003 (art. 26) révisé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les conditions d'attribution et de majoration du minimum contributif<sup>92</sup>.

#### - La durée d'assurance requise

La durée d'assurance accomplie dans le régime général et exigée de l'assuré pour que le minimum contributif lui soit servi entier est progressivement portée, pour les assurés atteignant l'âge de 60 ans entre 2004 et 2008, de 150 trimestres actuellement à 160 trimestres en 2008, à raison de deux trimestres par an. Il sera ainsi requis de l'assuré qu'il dispose de 150 trimestres, s'il est né avant 1944, de 152 trimestres s'il est né en 1944 et de 160 trimestres pour l'assuré né en 1948. Pour les générations suivantes, l'allongement de la durée requise se poursuivra pour passer à 164 trimestres en 2012, puis évoluera en fonction des gains d'espérance de vie.

Si la durée d'assurance est inférieure, le mécanisme de proratisation s'appliquera. Ultérieurement, ce mécanisme évoluera en fonction de l'allongement de la durée d'assurance requise.

#### - Le montant

Le montant du minimum contributif est revalorisé comme l'ensemble des pensions de vieillesse en fonction de l'évolution des prix. Il a ainsi été revalorisé de 1,7% au 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>93</sup>.

A cette revalorisation s'ajoute une majoration particulière de 3% applicable aux pensions liquidées et portées au minimum à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Une deuxième revalorisation s'appliquera aux pensions liquidées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et, enfin, une dernière majoration concernera les pensions liquidées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Ces majorations spécifiques portent, pour les personnes concernées, sur les droits issus de périodes effectivement cotisées. Les droits correspondant à des périodes non cotisées ne font l'objet d'aucune majoration particulière. Cependant, pour des raisons pratiques, la distinction entre les deux types de périodes n'est pas effectuée pour l'année 2004.

Ceci aboutit à l'existence de deux références de calcul du minimum contributif pour une année de liquidation considérée, l'une correspondant aux périodes cotisées et l'autre correspondant

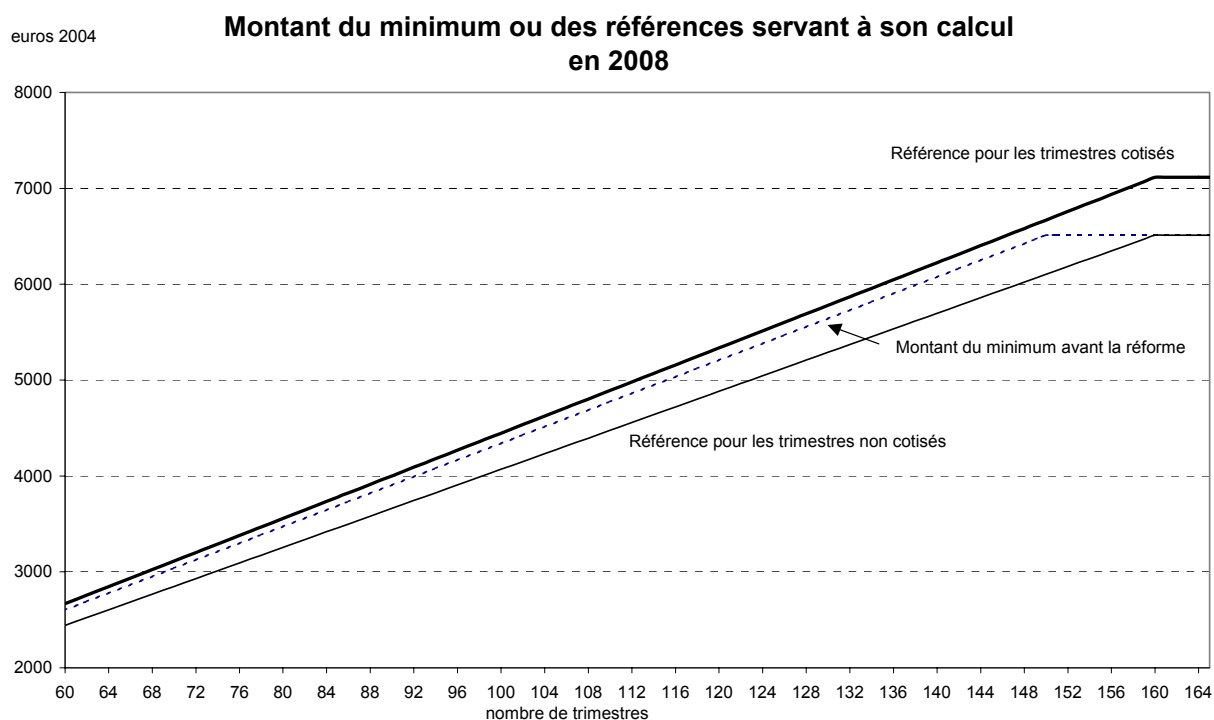
<sup>91</sup> En outre, les salariés inaptes ou invalides, ainsi que ceux qui liquident leur pension à 65 ans accèdent au bénéfice du minimum contributif s'ils ont cotisé sur la base de faibles revenus.

<sup>92</sup> Ces conditions nouvelles ont été précisées par le décret n°2003-1279 du 26 décembre 2003, J.O. du 30 décembre 2003.

<sup>93</sup> Décret n°2003-1279 du 26 décembre 2003, J.O. du 30 décembre 2003.

aux périodes non cotisées<sup>94</sup>. Ces références annuelles s'établissent en 2004 respectivement à 6 706 € et 6 511 €. En 2008, sous l'effet des trois majorations successives de 3%, l'écart entre les deux références sera de 9,3%.

Le graphique suivant présente le niveau et le profil de ces deux références pour le calcul du minimum contributif en fonction de la durée d'assurance validée, en 2008, comparé à ceux du minimum contributif avant réforme.



*Note de lecture : ce graphique représente, en fonction du nombre de trimestres, les références servant au calcul du minimum contributif au terme de la réforme, en 2008. Les références sont différentes selon que les trimestres sont cotisés ou non. Le minimum contributif avant la réforme a été représenté à titre de comparaison. Les montants sont exprimés en euros 2004, c'est à dire que les revalorisations en fonction des prix de 2004 à 2008 n'ont pas été intégrées.*

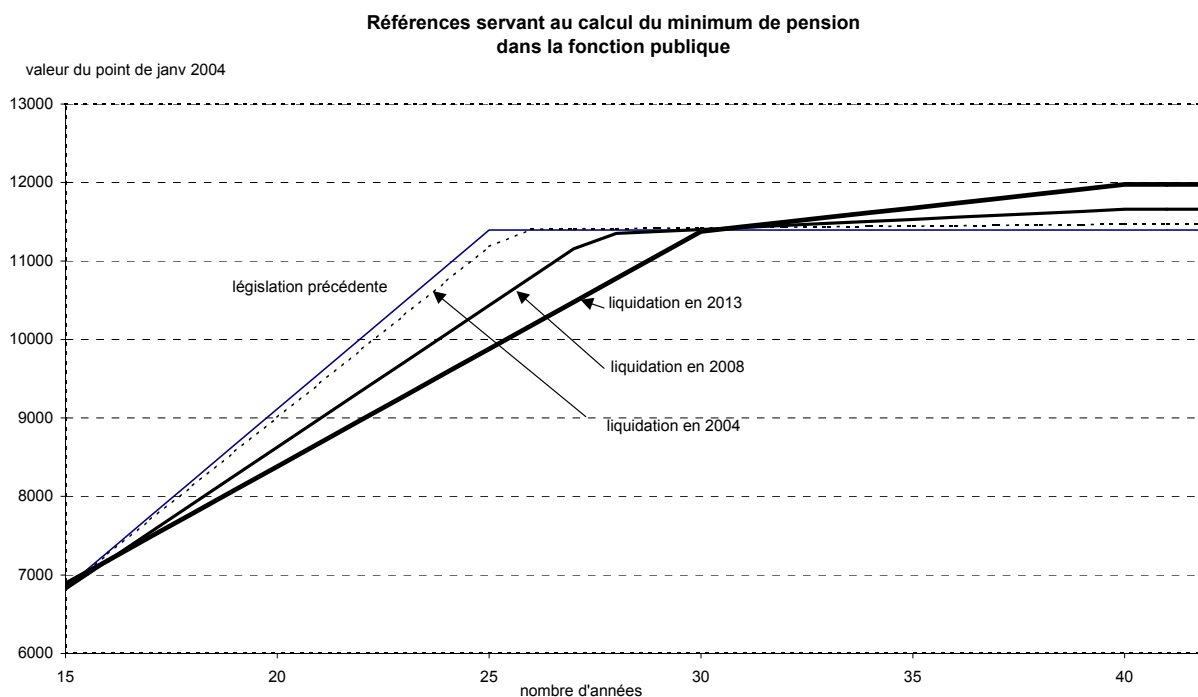
En 2001, 41% des nouveaux retraités de droits propres bénéficiaient du minimum contributif. Cette part a augmenté depuis 1990 d'environ 10 points (elle était à cette date de 32%)<sup>95</sup>. La part importante de bénéficiaires du minimum contributif, si on la compare à la part des titulaires de bas salaires dans la population, s'explique notamment parce que le minimum "rattrape" de faibles niveaux de rémunération d'années très anciennes mais aussi de faibles niveaux annuels pouvant résulter d'un travail à temps partiel (qui se développe) ou d'années incomplètes. L'accroissement de cette part s'explique également par le passage progressif aux 25 meilleures années couplé à l'indexation des salaires portés au compte sur les prix.

<sup>94</sup> Jusqu'à l'intervention de la réforme, le minimum contributif était attribué sans distinction entre périodes effectivement cotisées ou non.

<sup>95</sup> Source : CNAV

### 32. 2 Fonction publique

La loi (art 51) modifie le mécanisme du minimum garanti de pension des fonctionnaires. Auparavant ce minimum faisait l'objet d'une proratisation entre 15 ans<sup>96</sup> et 25 ans de services, 100% du minimum étant acquis avec 25 ans de services. Le nombre d'années nécessaires pour avoir la totalité du minimum sera progressivement modifié jusqu'en 2013. La proratisation sera faite en deux paliers : de 15 ans à 30 ans (95% du minimum sera acquis à partir de 30 ans de services) et de 30 à 40 ans d'activité (100% du minimum avec 40 ans de services).



Note de lecture : Durant la période de transition, de 2004 à 2013, le minimum garanti évoluera en fonction de la date de liquidation de la pension. Le graphique représente son montant en fonction du nombre d'années de services. Les indices de traitement ont été multipliés par la valeur du point de janvier 2004. Les revalorisations d'ici 2008 et 2013 ne sont pas prises en compte.

Parmi les nouvelles pensions versées en 2001, 12% étaient portées au minimum garanti. Cette proportion s'inscrit en recul par rapport à celle de 1991, date à laquelle elle était de 20%<sup>97</sup>.

### 33. Les mesures d'amélioration concernant les pluripensionnés et les faibles durées d'activité

Plusieurs mesures modifient les modalités de calcul des pensions de retraite pour corriger des anomalies portant préjudice à certains assurés. Il s'agit principalement des trois mesures suivantes, dont l'ensemble représente un coût très significatif<sup>98</sup> :

<sup>96</sup> Durée nécessaire pour l'ouverture du droit à pension et qui permet d'obtenir 60% du montant du minimum

<sup>97</sup> Source : Service des Pensions

<sup>98</sup> cf. III du chapitre.

### *33.1 La coordination du calcul du salaire annuel moyen des pluripensionnés du régime général et des régimes alignés*

Afin de "préserver l'équité et l'esprit de justice sociale" du système de retraite<sup>99</sup>, la loi rapproche les droits des "pluripensionnés"<sup>100</sup> de ceux des "unipensionnés". Cette mesure ne concerne, cependant, que les personnes ayant effectué une carrière partagée entre les régimes du secteur privé (régime général ou régimes alignés sur ce dernier). Les carrières partagées entre d'autres régimes ne sont pas concernées.

Pour les personnes ayant cotisé à plusieurs de ces régimes de retraite, le calcul des 25 meilleures années sera proratisé en fonction de la durée d'assurance dans chaque régime<sup>101</sup>.

Avant la réforme, la recherche des 25 meilleures années servant de base au calcul de la pension était effectuée séparément dans chaque régime. Ceci aboutissait à la prise en compte d'un nombre de "mauvaises années" supérieur à ce qui se serait produit si l'on avait considéré l'ensemble de la carrière, comme on le fait pour un unipensionné.

Désormais, pour un assuré ayant, par exemple, relevé pendant 24 ans du régime général et pendant 16 ans du régime des artisans, au lieu de prendre en compte toutes ses années dans chaque régime pour le calcul de sa pension, on retiendra  $24/40 \times 25$ , soit les 15 meilleures années dans le régime général, et  $16/40 \times 25$ , soit les 10 meilleures années dans le régime des artisans.

### *33.2 La non prise en compte des activités qui ne permettent pas de valider un trimestre*

Avant la réforme, des activités insuffisantes pour valider un trimestre d'assurance<sup>102</sup> étaient susceptibles de compter dans le salaire servant de base pour déterminer le montant de la pension dans le régime général et les régimes alignés. Leur prise en compte faisait chuter ce salaire de référence, sans aucun bénéfice sur la durée d'assurance validée.

Les périodes et rémunérations correspondantes seront désormais neutralisées et exclues du calcul de la pension.

### *33.3 La possibilité de surcotisation des temps partiels*

#### *Régime général et régime agricole*

La loi du 21 août 2003 (art. 35) améliore les droits à la retraite des salariés à temps partiels, relevant du régime général ou du régime agricole.

<sup>99</sup> Voir l'exposé des motifs de la loi.

<sup>100</sup> Les pluripensionnés sont les personnes qui relèvent de plusieurs régimes de base : par exemple, des personnes ayant été salariés du secteur privé, puis artisans, commerçants ou fonctionnaires.

<sup>101</sup> Les modalités nouvelles de calcul du salaire annuel moyen des polypensionnés ont été précisées par le décret n°2004-144 du 13 février 2004 (J.O. du 15 février 2004).

<sup>102</sup> C'est à dire ayant procuré au cours d'une année une rémunération inférieure à 200 heures de SMIC.

Jusqu'à l'intervention de la loi, la possibilité de cotiser au régime d'assurance vieillesse sur une assiette à taux plein pour les salariés à temps partiel était réservée à ceux qui avaient été embauchés à temps plein et dont l'emploi était transformé en temps partiel par l'employeur (condition d'exclusivité).

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la possibilité de cotiser sur une assiette à temps plein est élargie :

- à l'ensemble des salariés à temps partiel (salariés déjà occupés à temps partiel au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou embauchés à temps partiel) ;
- aux salariés dont la rémunération ne peut être déterminée en fonction du nombre d'heures travaillées.

Des dispositions équivalentes sont prévues dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO.

#### *Fonction publique*

De la même façon, pour améliorer leurs droits à pension, les fonctionnaires à temps partiel pourront surcotiser sur la base d'une assiette à temps plein, dans la limite de quatre trimestres (art. 47). Les périodes concernées sont celles effectuées à temps partiel après le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

### 34. Des règles d'indexation communes au régime général et à la fonction publique

#### *34.1 Régime général et régimes alignés*

Le principe de l'indexation sur les prix des pensions de retraite et des salaires portés au compte des actifs, dans le régime général et les régimes alignés, est désormais inscrit comme une règle permanente dans le Code de la Sécurité sociale.

Aux termes de son article L. 161-23-1 nouveau résultant de l'article 27 de la loi, le coefficient annuel de revalorisation des pensions est fixé, par arrêté, conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac, prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée, avec une possibilité d'ajustement l'année suivante, en cas d'écart entre la prévision et la réalisation.

Par dérogation à cette règle et sur proposition d'une conférence tripartite<sup>103</sup>, une revalorisation s'écartant de l'évolution des prix peut être soumise par le Gouvernement au Parlement pour l'année suivante, à l'occasion du vote de la loi de financement de la Sécurité sociale.

---

<sup>103</sup> Présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale et réunissant les organisations syndicales et professionnelles représentatives au plan national. Un décret, à venir, doit préciser les modalités d'organisation de cette conférence.

### 34.2 Régimes complémentaires des salariés du secteur privé

Dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, la valeur de service du point évoluera, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004 et jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2008 inclus, comme l'évolution annuelle moyenne des prix hors tabac<sup>104</sup>.

En revanche, le salaire de référence (soit la valeur d'achat des points) évoluera pendant la même période comme les salaires<sup>105</sup>, ce qui induit une baisse du rendement de ces régimes jusqu'à 2008.

### 34.3 Fonction publique

Des règles identiques d'indexation des pensions des fonctionnaires sont instituées (art. 51 de la loi) : les pensions seront revalorisées chaque année par décret, en fonction de l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac, prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée, éventuellement corrigée en cas d'écart entre l'inflation constatée et cette prévision.

Ce changement de règles met fin à l'indexation des pensions sur la valeur du point d'indice de la fonction publique. Il garantit le pouvoir d'achat des pensions, mais plus l'augmentation automatique de ce pouvoir d'achat les années où la valeur du point augmente plus vite que les prix. Des augmentations supplémentaires pourront toutefois être décidées lors des conférences triennales sur ce thème. Ce changement de règles permettra probablement d'assurer une évolution plus régulière des pensions, alors qu'antérieurement les revalorisations dépendaient du calendrier des négociations salariales.

Parallèlement, le mécanisme qui conduisait à faire bénéficier les retraités de certaines mesures de revalorisation des carrières des actifs est supprimé.

### 34.4 Minimum vieillesse

Le principe de l'indexation comme les pensions<sup>106</sup> du minimum vieillesse, attribué, sous condition de ressources, aux personnes d'au moins 65 ans, et financé par le Fonds de solidarité vieillesse, est désormais inscrit dans la loi. Avant la réforme, les textes laissaient dans ce domaine toute latitude de choix au Gouvernement.

## 35. La création d'un régime assis sur les primes des fonctionnaires

Avant la réforme de 2003 les primes des fonctionnaires non soumises à cotisation sociale n'ouvraient pas non plus de droits à pension. Cette situation était très différente de celle du secteur privé dans lequel les rémunérations et leurs accessoires sont, sauf exceptions<sup>107</sup>, intégrés dans l'assiette des cotisations. On estime à 17% en moyenne le taux de primes des

<sup>104</sup> Article 5 de l'accord du 13 novembre 2003.

<sup>105</sup> Article 5 de l'accord du 13 novembre 2003.

<sup>106</sup> c'est à dire, in fine, comme les prix dans la législation issue de la réforme de 2003.

<sup>107</sup> Par exemple, pour les versements au titre de la participation et de l'intéressement.



fonctionnaires, avec une très forte dispersion selon les corps et les niveaux de rémunération. Ce sont souvent les catégories bénéficiant des traitements les plus élevés qui ont la part de rémunérations versées sous forme de primes la plus élevée. Il existe cependant des exceptions notables, comme les aides-soignants.

Un régime additionnel pour les primes des fonctionnaires est créé au 1<sup>er</sup> janvier 2005 (art.76 de la loi.)

Il s'agit d'un régime additionnel obligatoire, par répartition provisionnée et par points, qui permet aux fonctionnaires d'acquérir des droits sur des éléments de rémunération non pris en compte jusqu'alors dans le calcul des pensions. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- les primes sont prises en compte à hauteur de 20% maximum du traitement indiciaire ;
- la gestion du régime sera confiée à un établissement de droit public à caractère administratif, dont le conseil d'administration comprendra des représentants des employeurs et des représentants des bénéficiaires cotisants ;
- les cotisations, dont le taux sera fixé par décret, seront réparties de façon égale entre les employeurs et les fonctionnaires.

Le régime mis en place devrait monter en charge progressivement et produire ses pleins effets pour les générations de fonctionnaires les plus jeunes qui se verront appliquer intégralement la réforme de 2003.

#### 4. Les recettes

La réforme de 2003 comporte peu de dispositions normatives relatives aux recettes des régimes de retraite.

Une augmentation de 0,2 point des cotisations vieillesse au régime général de sécurité sociale est prévue pour 2006.

L'exposé des motifs de la loi indique, par ailleurs, que l'augmentation des cotisations vieillesse dans le régime général et l'effort accru des employeurs, en ce qui concerne la fonction publique, permettront d'équilibrer le système de retraite en 2020.

L'équilibre du régime général visé par la loi repose sur le redéploiement du financement bénéficiant aujourd'hui à d'autres branches de la protection sociale. La loi prévoit que la hausse nécessaire des cotisations devrait pouvoir être effectuée à taux de prélèvements obligatoires inchangé, en l'équilibrant par une baisse d'ici 2020 des cotisations chômage, conforme à l'évolution de la situation de l'emploi décrite dans le scénario de référence du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (retour au plein emploi en 2010).

Pour les fonctionnaires, l'équilibre financier sera, selon l'exposé des motifs, obtenu par des financements complémentaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux.

Dans un accord du 13 novembre 2003, les régimes complémentaires des salariés du secteur privé ont prévu une légère majoration des cotisations salariales et patronales différentes entre

l'AGIRC et l'ARRCO, permettant d'aboutir à une répartition identique des cotisations (soit 60% à la charge de l'employeur et 40% à la charge du salarié).

Les dispositions en vigueur relatives à l'AGFF<sup>108</sup> (structure créée pour financer le coût pour les régimes complémentaires de la retraite à 60 ans) sont reconduites pour cinq ans. Une négociation interprofessionnelle s'ouvrira pour définir, avant le 31 décembre 2008, les modalités d'une intégration de l'AGFF dans l'AGIRC et l'ARRCO, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de 2003<sup>109</sup>.

Enfin, la loi d'août 2003 prévoit la suppression du dispositif de surcompensation fonctionnant entre les régimes du secteur public<sup>110</sup> pour les exercices postérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Cette mesure ne modifie cependant pas les recettes globales de l'ensemble des régimes, car elle n'affecte que les transferts effectués entre ces derniers.

## 5. L'épargne retraite

Un grand nombre de produits d'épargne dédiés à la retraite avec sortie en rente viagère existaient avant la réforme : Préfon pour les agents de l'Etat, les agents des collectivités territoriales et les contractuels, CGOS pour le personnel hospitalier, COREM<sup>76</sup> pour les enseignants et les adhérents des mutuelles de la fonction publique, contrats « loi Madelin » pour les professions indépendantes et « Madelin agricole »<sup>77</sup> pour les exploitants agricoles, régimes de retraite supplémentaire d'entreprise pour certains salariés du secteur privé.

Chaque régime avait ses propres règles de fonctionnement.

Les salariés du secteur privé qui n'avaient pas accès à un dispositif d'épargne retraite professionnel ou les inactifs ne pouvaient pas épargner pour la retraite de manière spécifique et n'avaient d'autre choix que de souscrire à des produits d'épargne peu adaptés à l'horizon de long terme de l'épargne retraite (assurance-vie, plan d'épargne populaire, plan d'épargne logement, plan d'épargne en actions, épargne salariale).

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites met fin à cette situation.

Elle pose en principe général "la faculté pour toute personne d'accéder à titre privé ou dans le cadre de son activité professionnelle, à un ou plusieurs produits réservés à la retraite, dans des conditions de sécurité financière et d'égalité devant l'impôt, en complément des régimes de retraite obligatoires par répartition" (art. 107). A cette fin, elle définit deux nouveaux dispositifs d'épargne retraite :

<sup>108</sup> Association pour la gestion du fonds de financement.

<sup>109</sup> Les recettes actuellement affectées à cette structure représentent, pour 2002, 7 825 M€ (soit une augmentation de 37% par rapport à 2001<sup>109</sup>), qui se décomposent ainsi :

- Produits financiers/Divers (cotisations adhérents + opérations en capital) : 33M€
- Produits techniques (cotisations sur salaires + intérêts, pénalités de retard) : 7 792 M€

<sup>110</sup> Il s'agit d'un mécanisme de péréquation financière dans lequel, compte tenu notamment de leur démographie respective, sont débiteurs les régimes des fonctionnaires et créiteurs les régimes spéciaux. Ce mécanisme souvent critiqué devrait alourdir les charges de financement des régimes spéciaux pesant sur le budget de l'Etat, ce qui explique le caractère progressif de la mesure prise.

<sup>76</sup> Ex-CREF.

<sup>77</sup> Ex-COREVA

- un produit d'épargne individuel : le "Plan d'Epargne Retraite Populaire" (PERP) ;
- un dispositif collectif, le "Plan d'Epargne pour la Retraite Collectif" (PERCO) qui se substitue au "Plan Partenarial d'Epargne Salariale Volontaire" (PPESV).

En outre, la possibilité d'effectuer des versements facultatifs aux régimes de retraite supplémentaire d'entreprise est ouverte, à condition que ces régimes respectent les principales caractéristiques du PERP ("PERP d'entreprise" ou « PERP-E »).

Tout en créant des produits spécifiques, la loi portant réforme des retraites, complétée par la loi de finances pour 2004 (article 82), apporte, à compter de 2004, des modifications importantes aux régimes existants qui sont maintenus. Ces modifications concernent le niveau des plafonds applicables pour la déduction des revenus professionnels, des cotisations de retraite et de prévoyance et prévoient la déduction du revenu global soumis à l'impôt sur le revenu des versements effectués au titre de l'épargne retraite individuelle facultative. Ainsi, le cadre nouveau englobe, notamment dans le domaine fiscal et social, la plupart des dispositifs existants.

## 51. Les produits nouveaux

### 51.1 Le Plan d'Epargne Retraite Populaire (PERP)

Institué par l'article 108 de la loi, le PERP<sup>111</sup> est un produit d'épargne retraite individuel offrant la possibilité de se constituer en franchise d'impôt un complément de retraite sous forme d'une rente viagère liquidée à l'âge du départ à la retraite.

#### *a) L'adhésion au PERP*

Le PERP, est un contrat d'assurance de groupe à adhésion individuelle et facultative. Ouvert à toutes les catégories professionnelles ainsi qu'aux personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle, il permet à ses adhérents de se constituer des droits viagers personnels en vue de la retraite.

La mise en place du PERP implique la création d'un organe de nature associative à but non lucratif, le groupement d'épargne retraite populaire (GERP), qui, en vue de l'adhésion de ses membres, souscrit le plan auprès d'un organe gestionnaire du PERP (compagnie d'assurance, institution de prévoyance ou mutuelle).

#### *b) L'objet du PERP*

L'épargne investie dans le PERP permet aux adhérents de se constituer, en bénéficiant d'un report d'imposition des cotisations versées, des droits viagers personnels versés à partir de l'âge de départ en retraite. Des garanties complémentaires peuvent être prévues dans le contrat d'assurance, notamment le versement, en cas de décès de l'adhérent, d'une rente viagère à un bénéficiaire désigné (à défaut, le conjoint) ou d'une rente temporaire d'éducation

---

<sup>111</sup> Intitulé PEIR dans la version initiale de la loi modifiée ultérieurement.

à des enfants mineurs. En cas d'invalidité de l'adhérent intervenue après son adhésion, le contrat peut également prévoir le versement d'une rente invalidité.

*c) La gestion du PERP et la garantie des droits*

Le PERP vise, dans un cadre institutionnel et patrimonial spécifique, à garantir les droits à la retraite des épargnants.

La sécurité dans la gestion du PERP est recherchée par une répartition des responsabilités entre les différents acteurs :

- l'organisme gestionnaire, responsable de la gestion administrative, technique et financière du plan ;
- le comité de surveillance institué pour tout plan et chargé de veiller à la bonne exécution du contrat par l'organisme gestionnaire ainsi qu'à la représentation des intérêts des participants au plan.

Le comité de surveillance est investi de larges droits d'information et pouvoirs de contrôle à l'égard du gestionnaire.

La sécurité du patrimoine est également recherchée par l'isolement des actifs de chaque PERP de l'actif général du gestionnaire, les rendant de ce fait insaisissables en cas de liquidation de l'organisme d'assurance. Une autre garantie consiste dans la création d'une fonction de dépositaire unique distincte de celle de gestionnaire du plan, afin de veiller au respect de l'affectation patrimoniale des actifs du PERP et de ses conséquences comptables.

*d) Cotisations facultatives des salariés à un régime de retraite supplémentaire*

La loi portant réforme des retraites introduit une faculté individuelle d'alimentation des contrats collectifs à affiliation obligatoire souscrits dans le cadre des régimes supplémentaires, sous réserve du respect par ces régimes de la majorité des règles de sécurité et de transparence applicables au PERP. Cette option permet aux salariés adhérents de cotiser librement en plus de la cotisation obligatoire et de bénéficier pour leurs versements volontaires des mêmes avantages fiscaux que le PERP. Cette nouvelle catégorie de cotisations est appelée Plan d'Epargne Retraite Populaire d'Entreprise ou PERP-E.

## 51.2 Le Plan d'Epargne Retraite Collectif (PERCO)

*a) L'objet du PERCO*

Créé par l'article 109 de la loi, le PERCO se substitue au Plan Partenarial d'Epargne Salariale Volontaire (PPESV) qu'il remplace, dans une optique de préparation complémentaire et volontaire de la retraite. A la différence du PPESV, dont la durée est de dix ans, les sommes versées sur le PERCO restent en effet bloquées jusqu'au départ à la retraite des intéressés, sauf dans le cas de déblocages anticipés prévus par décret en Conseil d'Etat (décès, acquisition de la résidence principale, accidents de la vie comme l'invalidité, le surendettement ou l'expiration des droits à chômage). A cette date, la sortie doit normalement s'effectuer en rente viagère mais l'accord établissant le plan peut prévoir une sortie en capital.

Dispositif d'épargne collectif, le PERCO ouvre aux salariés ainsi que, sous certaines conditions d'effectif salarié de l'entreprise<sup>112</sup>, aux chefs d'entreprise (artisans, commerçants, professionnels libéraux...) et mandataires sociaux la possibilité de se constituer, avec l'aide de l'entreprise, un portefeuille de valeurs mobilières.

Il est alimenté par des versements volontaires des participants, notamment des primes d'intéressement, des sommes dues au titre de la participation aux résultats de l'entreprise et des transferts des sommes inscrites dans un plan d'épargne entreprise ou interentreprise. L'employeur peut aussi participer au PERCO par des versements complémentaires, le montant maximum annuel de ces "abondements" étant fixé à 4.600€ par participant dans la limite du triple du versement du bénéficiaire.

#### *b) La mise en place du PERCO*

Le PERCO est instauré par un accord collectif de travail et peut être négocié au niveau de l'entreprise, du groupe ou de plusieurs entreprises n'appartenant pas à un même groupe. L'accord doit s'assurer au préalable que les participants disposent d'un plan d'épargne entreprise ou interentreprise et donc qu'ils ont la possibilité d'opter pour un plan de durée plus courte. Jusqu'au 31 décembre 2004, un PERCO pourra être mis en place par avenant à un PPESV.

L'accord collectif fixe le règlement du plan concernant les modalités d'alimentation du plan, les formules de placement des sommes et les conditions d'information des bénéficiaires.

#### *c) La gestion du PERCO*

Les participants au plan doivent bénéficier d'un choix entre au moins trois organismes de placement collectif en valeurs mobilières présentant différents profils d'investissement.

Afin de sécuriser financièrement le plan, les parts de fonds communs de placements dans lesquelles sont investies les sommes recueillies sur le PERCO sont soumises à des conditions de liquidité et de diversification particulières. Ainsi, les fonds proposés dans le cadre d'un PERCO ne peuvent détenir plus de 5% de titres non admis aux négociations sur un marché réglementé ou plus de 5% de titres de l'entreprise, qui a mis en place le plan, ou d'entreprises qui lui sont liées.

## 52. La clarification du régime fiscal de l'épargne retraite

Par l'article 111, la loi établit un cadre fiscal nouveau qui englobe l'ensemble des cotisations versées aux régimes de retraite en y intégrant les dispositions relatives aux nouveaux dispositifs d'épargne retraite, PERP, y compris "PERP-E" et PERCO, créés par la loi.

Pour favoriser la constitution d'une épargne retraite individuelle en complément des régimes de retraite par répartition, la loi du 21 août 2003 a mis en place un avantage fiscal qui se présente sous la forme d'une déduction sous plafond du revenu net global des cotisations versées, à titre facultatif et en dehors de l'activité professionnelle, aux PERP et aux régimes de

<sup>112</sup> Il s'agit des entreprises employant au moins un et au plus cent salariés.

retraite complémentaire PREFON et assimilés<sup>113</sup> ainsi que, le cas échéant, des cotisations versées à titre individuel et facultatif par les salariés à un régime obligatoire de retraite d'entreprise dit "art. 83" (PERP-E).

Pour chaque membre du foyer fiscal, les cotisations sont déductibles dans la limite maximum de 10% des revenus d'activité professionnelle de l'année précédente ou, lorsque les revenus sont inférieurs au plafond, notamment pour les personnes inactives (conjointes au foyer, par exemple), de 10% du plafond annuel de la sécurité sociale en vigueur l'année précédente. En 2004, les cotisations versées à un PERP peuvent, quel que soit le revenu de la personne concernée, atteindre un "plancher de déduction" de 2 918€. Les revenus d'activité professionnelle sont retenus dans la limite de huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale en vigueur l'année précédente (soit une limite de revenus pour 2003 de 233 472€ et, par suite, une déduction annuelle maximum du revenu net global de 2004 de 23 347€).

Cette déduction est admise dans la limite d'une enveloppe globale qui prend également en compte les cotisations d'épargne retraite déduites des revenus professionnels dans le cadre des régimes facultatifs de retraite des professions indépendantes et des exploitants agricoles (contrats "Madelin" et "Madelin agricole") et, pour les salariés, des régimes obligatoires de retraite supplémentaire d'entreprise "art. 83" ainsi que, le cas échéant, l'abondement des employeurs au PERCO.

Le montant de l'enveloppe de déduction annuelle du revenu net global est donc égal à la différence constatée au titre de l'année précédente entre :

- d'une part, 10% des revenus d'activité professionnelle du contribuable ou le montant plancher de déduction (10 % du plafond annuel de la sécurité sociale) pour les personnes inactives ou désireuses de cotiser au-delà de 10% de leurs revenus d'activité ;
- d'autre part, la somme des cotisations et des primes versées aux régimes professionnels de retraite obligatoires ou facultatifs, autres que les régimes professionnels de retraite légalement obligatoires (régimes de retraite de base, régimes de retraite complémentaire ARRCO, AGIRC, IRCANTEC...), qui ont été déduites des revenus professionnels de l'année antérieure ainsi que l'abondement éventuel de l'employeur au PERCO. Sont concernées les cotisations et primes versées pour les salariés aux régimes dits "article 83" et pour les non salariés aux régimes d'assurance de groupe dits contrats "Madelin" et "Madelin agricole".

Si les versements effectués au cours d'une année n'atteignent pas le plafond de déductibilité fixé au niveau du revenu global, le montant correspondant à la différence peut être utilisée par le contribuable au cours de l'une des trois années suivantes.

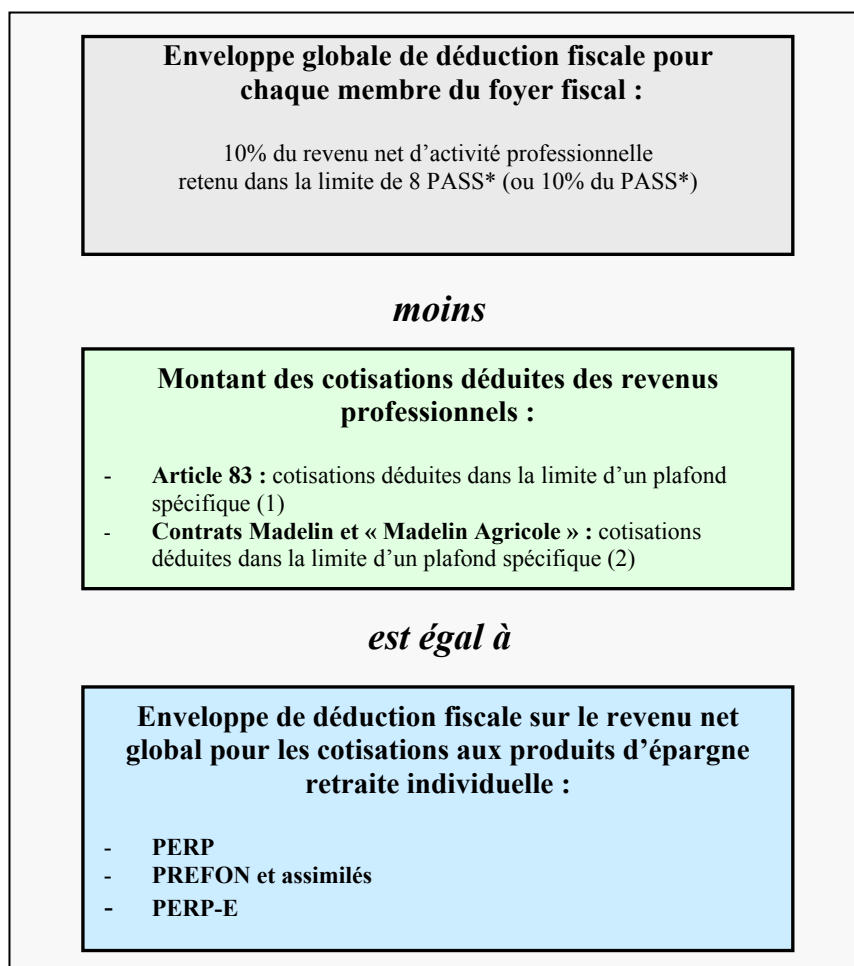
Concernant la détermination des sommes versées dans le cadre des régimes de retraite collectifs et déductibles du revenu net professionnel, la loi apporte, à compter de 2004, des modifications importantes pour toutes les catégories professionnelles. D'une part, elle prévoit la déduction sans limite des revenus professionnels de toutes les cotisations versées aux régimes de prévoyance et de retraite, de base ou complémentaire, légalement obligatoires. D'autre part, le plafond commun aux cotisations aux régimes professionnels de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire est remplacé par des plafonds spécifiques à

---

<sup>113</sup> Régimes pour les fonctionnaires hospitaliers et de l'éducation nationale (CGOS et COREM).

chaque type de régime (retraite, prévoyance). Ces nouveaux plafonds sont fixés en pourcentage des revenus d'activité et non plus en valeur absolue.

### Le nouveau régime fiscal de l'épargne retraite



(\*) PASS : Plafond Annuel de la Sécurité Sociale.

(1) Plafond spécifique : 8% du salaire brut retenu jusqu'à 8 PASS, moins l'abondement au PERCO.

(2) Plafond spécifique : 10% du bénéfice imposable retenu dans la limite de 8 PASS, moins l'abondement au PERCO. Une majoration du plafond est accordée pour déduire les cotisations des revenus professionnels (correspondant à 15% de la fraction du bénéfice imposable comprise entre 1 et 8 PASS) mais les sommes ainsi déduites au titre de ce plafond supplémentaire n'entrent pas dans la réduction de l'enveloppe de déduction fiscale sur le revenu net global pour les cotisations aux produits d'épargne retraite individuelle.

Les principaux changements intervenus en matière de déduction des revenus professionnels et les nouveaux plafonds applicables par catégorie professionnelle sont présentés plus précisément dans l'annexe n° 11.

53. La réforme du régime social général des contributions patronales destinées au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance

Avant la loi portant réforme des retraites, les contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance étaient exonérées de cotisations

de sécurité sociale dans la limite de 85% du plafond de la sécurité sociale, soit environ 24 806 € pour l'année 2003. À l'intérieur de cette limite, le montant des contributions consacrées à la seule prévoyance et exonérées de cotisations ne pouvait excéder 19% du plafond de la sécurité sociale soit 5 545 €.

Or ces dispositions présentaient plusieurs inconvénients majeurs :

- l'enveloppe d'exonération globale comprenait par définition indistinctement les contributions à la retraite complémentaire et celles à la prévoyance ;
- l'exonération visait indistinctement les régimes complémentaires légalement obligatoires (l'AGIRC, l'ARRCO et l'IRCANTEC principalement) et les autres régimes ;
- le caractère complémentaire aux régimes de base n'était pas clairement défini ;
- l'exonération bénéficiait tant aux régimes obligatoires que facultatifs et tant aux régimes collectifs qu'individuels.

Désormais, les employeurs sont encouragés à développer des régimes de retraite répondant à un souci d'équité de tous les salariés devant la protection sociale complémentaire en matière de retraite :

- sont totalement exclues, tant de l'assiette des cotisations de sécurité sociale que de celle de la CSG et de la CRDS, les contributions patronales aux régimes de retraite légalement obligatoires (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC, AGFF principalement). Cette exclusion d'assiette est logique au regard de l'universalité et du caractère de solidarité interprofessionnelle qui rapprochent ces prestations de celles servies par le régime général ;
- les autres contributions patronales à des régimes de retraite supplémentaires bénéficient d'une exclusion de l'assiette des cotisations à hauteur d'un montant à fixer par décret à la condition toutefois que ces régimes présentent un caractère collectif et obligatoire. L'exonération est également subordonnée à l'externalisation de la gestion du régime qui représente, pour ses bénéficiaires, un gage de solvabilité ;
- les contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de prévoyance sont exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale dans des conditions analogues et dans une limite spécifique ;
- en revanche, les contributions aux régimes ne présentant pas de garanties financières suffisantes pour les salariés ou bien ne revêtant pas de caractère collectif et obligatoire sont assujetties aux prélèvements sociaux dans les conditions du droit commun.

Quant à l'assujettissement à la CSG et la CRDS, il est opéré sur toutes les contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance dès le premier euro, à l'exception de celles versées aux régimes légalement obligatoires qui sont totalement exclues de cette assiette.

La loi prévoit également une période transitoire expirant le 30 juin 2008, pendant laquelle les employeurs peuvent continuer à appliquer l'ancien dispositif s'il leur est plus favorable, afin qu'ils aient le temps d'adapter leurs régimes de protection sociale aux nouvelles conditions d'exonération.



54. Le nouveau régime social spécifique applicable aux régimes de retraite à prestations définies conditionnant le droit à prestations à la présence du salarié dans l'entreprise au moment de son départ à la retraite

Auparavant, en application des articles L. 242-1 et L. 136-2 du code de la sécurité sociale et de la jurisprudence constante de la Cour de cassation, les contributions des employeurs étaient soumises d'une part, à cotisations sociales pour la fraction qui excédait, par salarié et par an, 85% du plafond de la sécurité sociale et, d'autre part, dès le premier euro, à la CSG et à la CRDS.

Le principe et les modalités de cet assujettissement suscitaient de nombreux contentieux avec les URSSAF et étaient source d'insécurité juridique pour les entreprises.

L'assujettissement à des prélèvements à la charge du salarié était mal accepté par les entreprises, qui ne voient dans le financement de ces prestations qu'un avantage virtuel : les rentes ne seront servies que si le salarié achève sa carrière dans l'entreprise.

Par ailleurs, la détermination du montant des prélèvements sociaux dus par le salarié nécessitait que le financement de l'employeur soit individualisé pour chaque intéressé. Or, de manière générale, le financement de l'employeur dans ce type de régime est globalisé et l'individualisation des sommes est en conséquence malaisée.

La loi portant réforme des retraites a substitué aux prélèvements de cotisations de sécurité sociale, de CSG et de CRDS une nouvelle contribution affectée au fonds de solidarité vieillesse assise, au choix de l'employeur, soit sur les contributions au financement des régimes au taux de 6% dès le premier euro (12% à compter de 2009 en cas de gestion interne), soit sur les rentes au taux de 8% pour la partie excédant un tiers du plafond de la sécurité sociale, soit environ 811 euros par mois.

#### 55. La réforme des institutions de retraite supplémentaire

Les institutions de retraite supplémentaire, qui sont des organismes à caractère paritaire, mettent en œuvre des régimes collectifs obligatoires de retraite supplémentaire dont les prestations s'ajoutent à celles servies par les régimes de base et les régimes complémentaires de l'ARRCO et de l'AGIRC.

A la différence des autres organismes qui interviennent en matière de retraite dans le cadre des directives assurance -telles les institutions de prévoyance, également à caractère paritaire-, elles ne font pas l'objet de dispositions normatives contraignantes pour assurer leur sécurité financière.

L'article 116 de la loi portant réforme des retraites a organisé cette sécurité, en les obligeant, avant le 31 décembre 2008 :

- soit à demander un agrément en vue de leur transformation en institution de prévoyance ou de leur fusion avec une institution de prévoyance ;
- soit à se transformer en institution de gestion de retraite supplémentaire, c'est-à-dire ne portant aucun engagement mais assurant, pour le compte des entreprises, les opérations de gestion relatives à la liquidation et au service des prestations.

## 6. Les questions particulières

### 61. Les avantages familiaux et conjugaux

#### *61.1 Les avantages familiaux*

La loi du 21 août 2003 introduit quelques modifications concernant les avantages familiaux servis dans les différents régimes de retraite et notamment le régime général, mais l'essentiel des changements opérés par la loi concernent la fonction publique et résultent de la nécessité de tirer les conséquences de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et du Conseil d'Etat<sup>114</sup>, qui ont jugé contraire au principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes l'existence d'avantages spécifiques réservés aux femmes dans les régimes concernant les fonctionnaires.

Le droit communautaire considère, en revanche, possible le maintien d'avantages tels que les majorations de durée d'assurance dans le régime général de sécurité sociale. Pour cette raison<sup>115</sup>, la majoration de deux ans par enfant qui existe dans le régime général et les régimes alignés demeure, indépendamment des évolutions qui ont affecté les régimes des fonctionnaires. Elle fait, dans le cadre de la loi, l'objet de quelques aménagements positifs mais mineurs, que l'on ne détaillera pas ici.

Avant la réforme de 2003, les femmes fonctionnaires bénéficiaient d'une bonification de durée de service de 1 an par enfant, qu'elles aient ou non interrompu leur activité professionnelle pour élever leur enfant.

L'attribution de cet avantage exclusivement aux femmes a été jugé contraire au droit communautaire. Plusieurs solutions s'offraient alors au législateur français : en ouvrir le bénéfice aux hommes sans en changer les règles d'attribution, le supprimer pour tous, ou le maintenir, pour les hommes et les femmes, en en revoyant les conditions d'attribution.

C'est cette dernière option qui est retenue par la loi d'août 2003, en distinguant les bonifications accordées au titre des enfants nés ou adoptés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et celles accordées au titre des enfants nés ou adoptés antérieurement. La loi d'août 2003 institue, en outre, une majoration de durée d'assurance de 6 mois liée à l'accouchement.

#### - Les bonifications de durée de service pour les enfants nés ou adoptés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004

Le bénéfice de cette bonification d'un an par enfant est étendu aux hommes (art. 48).

Les fonctionnaires hommes et femmes doivent avoir interrompu leur activité pendant au moins deux mois dans le cadre d'un congé maternité, d'adoption, parental ou de présence

<sup>114</sup> Voir les arrêts Griesmar : *Cour de justice des communautés européennes, Griesmar, 29 novembre 2001, aff. C-366-99* ; *Conseil d'Etat, CE, 29 juillet 2002, Griesmar*.

<sup>115</sup> Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs validé le principe d'une discrimination positive en faveur des femmes tant que leur durée d'assurance reste inférieure à celle des hommes, du fait de carrières et de rémunérations moins favorables (Décision DC 2003-483, du 14 août 2003).

parentale, ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans (décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003).

- La prise en compte des périodes d'interruption ou de réduction d'activité pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004

Les hommes et les femmes qui choisiront d'interrompre ou de réduire leur activité pour élever un enfant verront cette période prise en compte sans versement de cotisation, dans la limite de trois ans par enfant (art. 44). Ces interruptions pourront prendre la forme d'un congé parental, d'un congé d'adoption ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans. Les périodes de temps partiel pour raisons familiales pourront également être décomptées (temps partiel pris avant le 3<sup>ème</sup> anniversaire de l'enfant).

Cette mesure peut bénéficier au père et à la mère simultanément.

- La majoration de durée d'assurance de deux trimestres liée à l'accouchement pour les enfants nés après le 1<sup>er</sup> janvier 2004

Les femmes fonctionnaires bénéficient d'une majoration de durée d'assurance de deux trimestres par enfant né après l'entrée dans la fonction publique. Cet avantage vise à compenser les désavantages de carrières qu'induit l'interruption de service liée à l'accouchement et s'ajoute à la validation de congé maternité (art. 49).

Cette majoration ne se cumule pas avec la durée d'assurance issue de la prise en compte gratuite des périodes d'interruption ou de réduction d'activité lorsque cette dernière est égale ou supérieure à six mois.

Il faut, enfin, noter l'introduction par la loi d'août 2003 des majorations de droits au titre des enfants dans le régime des professions libérales. Les femmes relevant de ce régime et ayant accouché au cours d'une année civile d'affiliation au régime peuvent se voir attribuer des points supplémentaires.

### *61.2 La réversion*

La loi d'août 2003 refond le système de pension de réversion du régime général traditionnellement critiqué pour son excessive complexité et sa rigueur. Elle tire les conséquences de la jurisprudence communautaire interdisant de traiter différemment les hommes et les femmes dans les régimes de fonctionnaires. Elle aligne enfin sur celles du régime général les conditions d'octroi d'une pension de réversion dans les régimes des professions libérales et le régime des exploitants agricoles.

a) Le régime général et les régimes alignés

- Les conditions d'ouverture du droit à la pension de réversion

A partir du 1<sup>er</sup> juillet 2004, la pension de réversion est accordée sous une unique condition de ressources prenant en compte les ressources personnelles de l'intéressé ou, le cas échéant, celles du ménage (art. 31).

Les conditions d'âge pour l'accès au droit (55 ans), de limitation des possibilités de cumul entre une pension personnelle et une pension de réversion et de non remariage sont supprimées. La suppression de la condition d'âge se fait de manière progressive.

Les ressources ne doivent pas dépasser certains plafonds : un plafond « bénéficiaire isolé » et un plafond « couple ». Lorsque les ressources totales, incluant le montant de la pension de réversion, dépassent ces plafonds, la pension est réduite à due concurrence du dépassement. Elle prend ainsi la forme d'une allocation différentielle révisable.

#### - La suppression de l'assurance veuvage

La suppression progressive de la condition d'âge pour l'attribution de la pension de réversion conduit à la disparition progressive de l'assurance veuvage ouverte avant l'âge de 55 ans antérieurement à la réforme (art. 31).

Les recettes (0,1 point de cotisation) finançant antérieurement l'assurance veuvage sont affectées à la branche vieillesse du régime général.

#### b) Les régimes de la fonction publique

Les conditions d'octroi d'une pension de réversion aux veufs de fonctionnaires sont alignées sur celles réservées antérieurement aux veuves de fonctionnaires : absence de condition d'âge, de ressources ou de limites de cumul avec un droit personnel (art. 56).

Il est ainsi mis fin aux dispositions restrictives qui s'appliquaient aux conjoints de femmes fonctionnaires.

#### c) Le régime des professions libérales

Les règles d'attribution des pensions de réversion sont alignées sur celles du régime général (art. 91).

Ceci implique la création d'une nouvelle condition de ressources personnelles ainsi que la suppression progressive de la condition d'âge.

#### d) Le régime des exploitants agricoles

Les dispositions relatives à l'ouverture du droit, à la liquidation et au calcul des pensions de réversion sont alignées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 sur celles du régime général (article 102).

Le régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles sert désormais une pension de réversion aux conjoints en activité de chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole décédés et dont la pension n'a pas été liquidée (art. 106). Les droits sont ouverts à compter du 1<sup>er</sup> avril 2003.

### 62. Les modifications apportées aux régimes des travailleurs non salariés

Equité et esprit de justice sociale sont aussi mis en avant par la loi du 21 août pour modifier, voire refondre, les régimes applicables aux professions indépendantes. Les assurés qui en

relèvent sont concernés par la réforme à un double titre : d'une part, ils sont assujettis à certaines des modifications introduites pour le régime général (et mentionnées ci-dessus)<sup>116</sup> et, d'autre part, ils bénéficient désormais de dispositions qui leur sont spécifiques.

### *62.1 Les artisans, industriels et commerçants*

Jusqu'à la réforme, seuls les artisans bénéficiaient d'une retraite complémentaire obligatoire. La loi du 21 août 2003 (art. 81 à 84) a étendu ce système aux industriels et aux commerçants, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Dorénavant, le nouveau régime complémentaire en points est obligatoire pour tous les assurés de l'ORGANIC ou de la CANCAVA. Son financement est assuré par des cotisations assises sur le revenu professionnel brut.

- Pour les artisans, la pension est égale au nombre total de points multiplié par la valeur du point, revalorisé régulièrement ;
- pour les industriels et les commerçants, le nouveau régime complémentaire obligatoire est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Le taux de cotisation est de 3,5% au 1<sup>er</sup> semestre 2004 et de 4,5% au 2<sup>ème</sup> semestre 2004, applicable jusqu'à trois fois le plafond de la sécurité sociale<sup>117</sup>. Ce nouveau régime obligatoire remplace le "régime des conjoints", qui a disparu à compter du 31 décembre 2003<sup>118</sup>.

### *62.2 La refonte du système de retraite des professions libérales*

La loi du 21 août 2003 (articles 85 à 97) a introduit une évolution en profondeur du système de retraite de base des professions libérales, dans le sens d'une harmonisation avec les conditions applicables dans la plupart des régimes, notamment dans le régime général.

Les principales caractéristiques de cette refonte sont les suivantes :

#### a) L'unification des régimes de retraite de base

- Au niveau institutionnel, la loi (art. 87) structure *l'Organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales* en deux entités : une Caisse nationale<sup>119</sup> et des sections professionnelles à compétence nationale, disposant chacune de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

- *Les modalités de financement du régime de base* (art. 88 et 89) sont modifiées pour mettre fin aux disparités des efforts contributifs existant auparavant entre sections professionnelles. Au système de double cotisation (forfaitaire et proportionnelle), se substitue une cotisation unique, qui devient entièrement proportionnelle aux revenus nets professionnels non salariés de l'année en cours, avec un taux dégressif en fonction des revenus.

<sup>116</sup> Voir, notamment, les modifications introduites dans les dispositifs des avantages familiaux et conjugaux.

<sup>117</sup> 3 x 2 476 € mensuels au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

<sup>118</sup> Les droits acquis dans le régime obligatoire des conjoints sont transformés en points dans le nouveau régime.

<sup>119</sup> La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL).

Les revenus soumis à cotisation sont divisés en deux tranches déterminées par référence au plafond de la sécurité sociale. Sur chacune de ces tranches s'applique un taux, fixé par décret.

|                          |                         |   |
|--------------------------|-------------------------|---|
| 1 <sup>ère</sup> tranche | de 0 à 25 253 €         | 8,6% sur la part de revenu inférieur ou égal à 85% du plafond de la sécurité sociale, soit 25 253 € |
| 2 <sup>ème</sup> tranche | de 25 253 € à 148 545 € | 1,6% du revenu supérieur dans la limite de 5 fois le plafond de la sécurité sociale, soit 148 545 € |

b) La création d'un régime en points et l'alignement de plusieurs règles sur le régime général

Les articles 90 à 92 modifient les modalités d'ouverture des droits et de liquidation des prestations versées par le régime de base des professionnels libéraux. La loi du 21 août transforme ainsi l'assurance vieillesse de base en un régime en points.

En outre, la réforme aligne un certain nombre de règles (âge de liquidation, durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein, rachats, possibilité de départs anticipés, pension de réversion) sur celles qui sont applicables dans le régime général.

*- Les conditions d'ouverture des droits et le montant de la retraite*

Les conditions d'ouverture du droit à pension en termes d'âge de liquidation et de durée d'assurance sont alignées sur le régime général.

Ainsi, l'âge à partir duquel un assuré peut demander la liquidation de sa pension est fixé à 60 ans (au lieu de 65 ans précédemment) et la loi prévoit, comme dans le régime général, une possibilité de départ anticipé pour les assurés ayant commencé à travailler très jeunes<sup>120</sup>.

La durée d'assurance exigée pour bénéficier d'une retraite à taux plein est fixée à 160 trimestres, tous régimes confondus, et sera susceptible d'être allongée, à partir de 2009, dans les conditions générales prévues par l'article 5 de la loi (*voir ci-dessus § 21*).

Le régime de base attribue des points en fonction des cotisations versées. La retraite est égale au nombre de points acquis multiplié par la valeur du point. Ce montant théorique est dit "à taux plein", mais peut-être servi avec un abattement (système de décote) dans certaines conditions, ou avec une majoration (système de surcote) pour les professionnels ayant une longue durée de carrière.

| <b>Païement de la retraite</b>                 | <b>Conditions de liquidation</b>  |
|--|---|
| A taux plein                                   | - à partir de 60 ans avec 40 années de cotisation, tous régimes confondus<br>- à partir de 60 ans, en cas d'inaptitude au travail<br>- entre 60 et 65 ans, pour les anciens combattants<br>- à partir de 65 ans, sans condition de durée d'activité |
| Avec abattement de 5% par année manquante      | Entre 60 et 65 ans, sans avoir 40 années validées   |
| Avec majoration de 3% par année supplémentaire | Plus de 40 années validées après 60 ans, tous régimes confondus   |

<sup>120</sup> Les conditions de la possibilité de départ anticipé ont été fixées par le décret n°2003-1036 du 30 octobre 2003 (JO du 31 octobre 2003).

*- Le nombre de points attribués*

Pour les années antérieures à 2004, les trimestres déjà validés sont convertis en points, à raison de 100 points par trimestre.

A partir de 2004, le nombre de points attribués du fait du versement des cotisations est déterminé en fonction des revenus soumis à cotisations.

La première tranche de revenu (part du revenu inférieure à 25 253 €) donne lieu à l'attribution de 450 points. Si le revenu n'atteint pas ce niveau, le nombre de points est réduit proportionnellement.

*Exemple : pour un revenu de 20 000 €, le nombre de points attribué est de  
 $20\,000\text{ €} / 25\,253\text{ €} \times 450 = 356\text{ points}$*

La deuxième tranche de revenu, de 25 253 € à 148 545 €, donne lieu à l'attribution de 100 points. Si le revenu n'atteint pas la limite supérieure de la tranche, le nombre de points est réduit proportionnellement.

*Exemple : pour un revenu de 140 000 €, dont 114 747 € dans la deuxième tranche, on obtient :*

$$\frac{114\,747\text{ €} \times 100}{148\,545\text{ €} - 25\,253} = 93\text{ points}$$

*Ces 93 points s'ajoutent aux 450 points obtenus dans la 1<sup>ère</sup> tranche.*

*- Les autres règles alignées sur celles du régime général*

Le rachat de cotisations est, comme dans le régime général, possible dans la limite de 12 trimestres. Son coût sera fixé par décret, suivant des modalités comparables à celles du régime général.

L'attribution d'une retraite du régime des professions libérales ne fait pas obstacle à l'exercice d'une activité professionnelle, si cette activité procure des revenus inférieurs au plafond de la sécurité sociale, soit 29 184 € par an (taux 2003)<sup>121</sup>.

### *62.3 L'alignement partiel du régime des exploitants agricoles sur le régime général*

La réforme (art. 98 à 106 de la loi) vise, pour l'essentiel, à appliquer aux non salariés du secteur agricole<sup>122</sup> certaines des dispositions nouvelles prévues pour le régime général. Le régime des exploitants agricoles se trouve donc en partie aligné sur le régime général, notamment pour ce qui est :

<sup>121</sup> Si les revenus sont supérieurs à ce plafond, le service de la retraite est suspendu.

<sup>122</sup> Chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, à titre exclusif ou principal ; conjoints participant aux travaux ou ayant opté pour le statut de conjoint collaborateur ; aides-familiaux agricoles.

- de l'allongement de la durée d'assurance, de 37,5 ans à 40 ans ;
- de la possibilité de partir avant 60 ans pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes et celles qui sont atteintes par une incapacité permanente de travail ;
- de la surcote après 60 ans si la durée requise pour une liquidation à taux plein est dépassée ;
- de la possibilité de rachat des années d'études ;
- des règles de réversion (cf. ci-dessus) ;
- de la périodicité des versements (mensuels).

Des dispositions particulières concernent les aides-familiaux.

### 63. Le droit à l'information

La loi du 21 août 2003 comporte dans son article 10 une nouvelle rédaction de l'article L.161-17 du code de la sécurité sociale, qui renforce le droit à l'information des assurés.

Sur cette question, on se reportera à la deuxième partie du présent rapport, consacrée à la mise en œuvre effective du droit à l'information des assurés.

### 7. Le rôle du Conseil d'orientation des retraites

Le Conseil d'orientation des retraites voit son rôle consacré et élargi par la loi (art. 6).

Il doit assurer périodiquement des projections relatives à l'équilibre financier des régimes de retraite (au moins tous les cinq ans), mener une réflexion sur le financement des régimes, suivre l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement, participer à l'information des citoyens sur le système de retraite, et présenter toute recommandation ou proposition de réforme.

La loi lui donne un rôle particulier d'avis préalable aux mesures d'allongement de la durée d'assurance qu'elle prévoit.



### **III – Les premiers éléments de chiffrage des effets prévus de la réforme**

Le recul n'est pas suffisant pour apprécier pleinement les effets de la réforme du 21 août 2003, dont les modalités précises de mise en oeuvre n'ont été connues qu'au fur et à mesure de la sortie des décrets d'application. Ce manque de recul ne doit cependant pas être prétexte à éluder toute tentative de chiffrage des effets attendus de la réforme. Même si les incertitudes sont grandes, compte tenu du caractère prospectif de l'exercice, des ordres de grandeur peuvent être fournis, en faisant des hypothèses qu'il convient d'explicitier. Il est bien entendu, cependant, que ces ordres de grandeur doivent être considérés avec beaucoup de précaution.

Bien que la plupart des mesures introduites par la loi du 21 août 2003 le soient de manière progressive, la réforme a d'ailleurs pu susciter des réactions chez les assurés plus rapides qu'attendues et qu'il conviendra de prendre en compte dans les chiffrages.

En particulier, le nombre de liquidations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) a augmenté de 45% entre 2002 et 2003<sup>123</sup>, avec un pic de départs à la retraite en décembre 2003 (environ 11 750 liquidations contre 2 350 en décembre 2002). La forte progression des départs à la retraite est notamment due aux départs anticipés des mères de trois enfants, qui représentent plus du quart des départs en 2003 contre un cinquième des départs en 2002, soit environ un doublement de leur nombre. Il semble ainsi qu'un certain nombre de fonctionnaires aient avancé leur départ à la retraite, par crainte d'une remise en cause immédiate de leurs droits par la réforme de 2003<sup>124</sup>.

Dans un premier temps, on présentera le cadre dans lequel se situent les premiers chiffrages de la réforme, les instruments utilisés pour les réaliser et les difficultés inhérentes à des exercices conduits concomitamment de l'adoption de la réforme elle-même. Dans un deuxième temps, on reviendra sur les estimations des effets attendus de la réforme sur les individus, à la fois en termes de durée d'activité et d'âge de départ à la retraite, et en termes de niveau de pension. Dans un troisième temps, enfin, on exposera les chiffrages de l'impact attendu sur l'économie et les comptes des différents régimes de retraite.

#### **1. Le cadre des premiers chiffrages**

Les premiers chiffrages des effets de la réforme ont été réalisés par les administrations et les caisses de retraite. Ils s'appuient généralement sur une base de référence correspondant aux projections présentées en décembre 2001 par le Conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport, qui intégraient notamment les effets de la réforme de 1993<sup>125</sup>. **L'impact de la réforme de 2003, ainsi mesuré, s'ajoute donc aux effets de la réforme de 1993 et aux effets des ajustements introduits dans les régimes complémentaires des salariés du privé**

<sup>123</sup> La déformation de la structure par âge des actifs de la CNRACL n'entraînerait à elle seule qu'une hausse de 12% des départs à la retraite en 2003.

<sup>124</sup> Alors même que la mesure de départ anticipé des mères de trois enfants n'est pas remise en cause par la loi du 21 août 2003 et que les mesures transitoires, applicables par génération, que la réforme (comme celle de 1993) prévoit, permettent d'éviter des évolutions brutales des droits à la retraite.

<sup>125</sup> Il s'agit de l'évolution décrite dans le scénario retenu pour référence par le Conseil (diverses variantes avaient, par ailleurs, été chiffrées).

**au début des années 1990. L'horizon retenu pour la présentation de ces premiers chiffreages est 2020, correspondant à l'horizon de la réforme de 2003.**

11. De premiers chiffreages, en attendant les nouvelles projections du Conseil d'orientation des retraites

Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas procédé jusqu'à maintenant à un travail spécifique de chiffrage des effets de la réforme du 21 août 2003. Ce travail sera engagé au cours des tous prochains mois, puisque le Conseil a décidé de faire de nouvelles projections à long terme du système de retraite, qui devraient être achevées vers la mi-2005.

A cette occasion, des chiffreages seront réalisés sur la base d'un ou de plusieurs nouveaux scénarios qui seront retenus par le Conseil pour ses nouvelles projections. Ils seront encore entachés d'incertitudes, compte tenu de la progressivité de la montée en charge de la réforme.

A plus longue échéance, au fur et à mesure des observations qui pourront être recueillies par les caisses de retraite, les effets de la réforme pourront être appréciés plus justement.

Le présent rapport se limite donc à présenter les chiffreages, émanant de l'administration et des caisses de retraite, qui ont déjà été rendus publics mais de manière éparse. Ces premiers chiffreages ne préjugent pas des résultats auxquels le Conseil d'orientation des retraites parviendra dans le cadre de son prochain exercice de projection. Leur restitution n'a pour objet ni de les valider, ni de les infirmer, mais se propose de les rappeler en soulignant les difficultés d'un travail conduit *ex ante*.

12. Les difficultés pour chiffrer *ex ante* les effets de la réforme

**La plupart des travaux, dont les principaux résultats vont être rappelés, ont été effectués très tôt, parfois avant même le vote de la loi à l'été 2003, sur le fondement des informations contenues dans le projet de loi et généralement avant la sortie des décrets.** Dans ces conditions, les chiffreages obtenus ne peuvent fournir que des ordres de grandeur des conséquences de la réforme.

Parmi les autres difficultés inhérentes à l'exercice d'évaluation, deux d'entre elles doivent être particulièrement soulignées ici. L'importance du nombre des polypensionnés, c'est-à-dire des personnes qui ont été affiliées au cours de leur vie active à plusieurs régimes de retraite, rend très délicate l'estimation des effets de certaines mesures dans le secteur privé comme dans le secteur public. Les comportements des individus en matière de départ à la retraite s'avèrent, par ailleurs, très difficiles à anticiper, alors qu'ils auront une incidence financière significative.

**Encadré : deux principales difficultés pour chiffrer *ex ante* les effets de la réforme de 2003**

***Les polypensionnés : un problème de données***

L'une des principales dispositions de la loi du 21 août 2003 consiste à faire dépendre le niveau de la pension liquidée de la durée d'assurance tous régimes. Il est donc plus que jamais nécessaire de bien connaître l'ensemble des périodes au cours desquelles les individus ont été affiliés à un régime de retraite.

La méconnaissance de la population des polypensionnés est, dans ces conditions, un handicap certain pour pouvoir anticiper au mieux les conséquences de la réforme. La construction, par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), d'un échantillon interrégimes de cotisants permettra cependant de rassembler des données très utiles.

L'échantillon interrégimes de cotisants permettra de rapprocher, individu par individu, des informations provenant des différentes sources, notamment des caisses de retraite, pour reconstituer l'ensemble des droits acquis par chaque cotisant. Construit sur la base d'un panel de cotisants, il donnera, tous les quatre ans, une photographie des droits acquis dans l'ensemble des régimes de retraite par un échantillon d'actifs de différentes générations. La première collecte de données de l'échantillon interrégimes de cotisants porte sur l'année 2003 et les premières exploitations devraient être réalisées au cours du second semestre de l'année 2004. Cet outil pourra servir de base à des projections sur les niveaux de retraites futures et les âges de liquidation des droits. Par la suite, l'exploitation des recueils successifs de données de l'échantillon interrégimes de cotisants permettra de mesurer plus précisément l'évolution des droits acquis par les personnes et l'impact des trajectoires professionnelles sur ces droits. De plus, l'articulation de l'échantillon interrégimes de cotisants avec l'échantillon interrégimes de retraités, qui existe depuis 1988, permettra de suivre les individus de l'âge actif à la retraite. En attendant, la difficulté de reconstituer les carrières des cotisants est un des facteurs d'imprécision des chiffrages des effets de la réforme du 21 août 2003.

### ***Les comportements de départ à la retraite : un problème de modélisation***

A cette difficulté s'ajoute celle de la modélisation des comportements individuels en matière de départ à la retraite. Ce point est central dans l'évaluation d'une réforme dont l'un des principaux objectifs est d'inciter au prolongement de l'activité et au report de l'âge de liquidation des droits à la retraite.

Une première difficulté réside dans le type même de modélisation retenu, qui conduit à s'interroger sur le degré de liberté que les personnes ont pour choisir le moment de leur départ à la retraite. Dans le contexte français, supposer que les comportements d'activité des travailleurs âgés ne sont pas contraints par la situation sur le marché du travail est discutable compte tenu du comportement d'ensemble des employeurs à l'égard des salariés âgés. Ce type d'hypothèse peut en revanche être approprié dans une optique de long terme, si l'on anticipe une nette amélioration de la situation de travail des plus âgés et un changement radical de comportement des employeurs à leur égard. C'est en tout cas celui qui est retenu dans les modèles de comportement utilisés par l'administration, selon lesquels les individus choisissent de cesser ou non leur activité en fonction de critères financiers (niveau de pension ou de salaire...) et de leurs préférences (pour le temps disponible, pour le présent, pour le risque).

Une fois le type même de modélisation retenue, il reste encore à calibrer les paramètres du modèle. Or, on ne dispose pas d'estimations robustes des préférences individuelles sur données françaises. L'unique source de données adéquate actuellement est l'échantillon interrégimes de retraités mais ce dernier, s'il fournit des informations sur l'âge de liquidation et la fin de la carrière salariale des retraités, ne comporte pas d'information sur les salaires de début de carrière, qui doivent alors être simulés. Cette première source d'incertitudes se réduira à l'avenir grâce aux données de l'échantillon interrégimes de cotisants.

De plus, l'estimation des paramètres de préférence, notamment de préférence pour le temps disponible, est peu robuste dans la mesure où les âges de liquidation, tant au régime général que dans les régimes de la fonction publique, étaient jusqu'en 2003 très concentrés du fait des incitations liées aux barèmes et résultant du droit du travail ou de la fonction publique. L'instauration de décotes et de surcotes dont les niveaux (à terme) sont proches de la neutralité financière pour les régimes devrait conduire à terme à une plus grande dispersion des âges de liquidation. L'observation à venir des âges de départ à la retraite et des niveaux de pension liquidés devrait ainsi permettre d'accroître la robustesse des estimations des paramètres de préférence. Cependant, même en ce cas, les paramètres estimés ne fourniront pas nécessairement une bonne mesure des préférences individuelles si les comportements observés sont, contrairement à l'hypothèse retenue pour la modélisation, encore contraints en partie par les conditions sur le marché du travail.

Etant données ces limites, les valeurs des paramètres retenues pour les simulations sont calibrées de manière que les résultats du modèle sur le passé récent soient cohérents avec l'observation, notamment de manière qu'ils répliquent la forte accumulation des départs à la retraite observée à certains âges.

### 13. Les différents exercices et modèles d'évaluation

Les premières estimations globales disponibles sont celles qui ont été publiées dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004, celles de la Commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport de septembre 2003, et celles, diverses, émanant des caisses de retraite, en particulier du régime général et des régimes complémentaires AGIRC et ARRCO.

De fait, l'examen de la loi du 21 août 2003, fait dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004, et celui de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003 mêlent deux types d'exercices : des évaluations macroéconomiques et des évaluations sur la base de cas-types. Les évaluations sur la base de cas-types sont présentées en annexe du présent rapport. Cette présentation est complétée par celle d'un travail spécifique mené par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des affaires sociales (cf. annexe 12).

Dans les développements qui suivent, on s'attachera aux évaluations plus globales fondées sur l'utilisation de modèles de projection et de simulation.

Le rapport social, économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 présente une première évaluation de ce type. Celle-ci a été réalisée par la direction de la prévision et de l'analyse économique du Ministère de l'économie et des finances, à partir d'estimations résultant de trois modèles de simulation :

- le modèle ARIANE de la direction du budget qui est relatif au système de retraite de la fonction publique d'Etat,
- la maquette MARS de la direction de la prévision et de l'analyse économique et de la direction de la sécurité sociale, qui permet de projeter les comptes du régime général,
- le modèle DESTINIE de l'INSEE qui permet de simuler les évolutions du système de retraite dans le secteur privé (salariés et indépendants) et dans le secteur public (fonctionnaires).

La maquette de simulation du système de retraite de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des affaires sociales, qui a permis d'examiner de nombreuses variantes dans le cadre du premier exercice de projections à long terme du Conseil d'orientation des retraites, n'a en revanche pas été mobilisée pour effectuer de premiers chiffrages des effets de la réforme de 2003.

### Encadré : Les modèles de projection et de simulation utilisés par l'administration

La **maquette MARS**, partagée par la direction de la prévision et de l'analyse économique et par la Direction de la sécurité sociale, modélise la dynamique des pensions moyennes versées par le régime général et l'évolution de son solde. La population étudiée est représentée par un individu moyen assuré au régime général et qui connaît en moyenne, par sexe et par génération, les événements traversés par sa génération (caractéristiques démographiques, taux d'activité, chômage...). L'hétérogénéité des individus, en plus de la distinction par sexe et par cohorte, est prise en compte par le biais des âges de liquidation, dont la distribution est déterminée de manière endogène, avec l'hypothèse que la plupart des salariés liquident leur pension au régime général dès lors qu'ils bénéficient du taux plein.

Compte tenu de sa relative simplicité, la maquette MARS (MAquette RetraiteS) permet de réaliser rapidement des variantes. En particulier, elle est adaptée pour donner des ordres de grandeurs des effets sur les comptes du régime général d'un allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein. En revanche, elle appréhende mal, par construction, l'hétérogénéité des comportements individuels en matière de départ à la retraite et n'est pas adaptée pour évaluer les effets des surcotes et décotes appliquées sur le montant de la pension liquidée.

Pour évaluer ces effets, il est nécessaire de disposer de modèles plus fins.

C'est le cas du **modèle DESTINIE** (modèle Démographique, Economique et Social de Trajectoires INDividuelles sImulées) de l'INSEE, qui simule l'évolution d'une population de près de 50 000 individus issus de l'enquête Patrimoine 1998 de l'INSEE, par une combinaison de règles déterministes, de tirages aléatoires et de fonctions de comportements (pour plus de précisions, voir l'article à paraître dans la revue *Economie & Prévision*).

Le modèle a été principalement construit pour analyser l'évolution de la situation des retraités et une attention particulière a été portée à la modélisation des événements démographiques (naissances, décès, unions, séparations) et aux carrières salariales (niveau de salaire, passages éventuels par le chômage ou l'inactivité).

La population du modèle comprend des salariés du secteur privé, des salariés du secteur public et des indépendants. Les profils de carrière et les règles en matière de droit à la retraite sont spécifiques à chacun de ces secteurs. Dans l'enquête Patrimoine 1998 de l'INSEE, il n'est pas possible de connaître le secteur d'activité chaque année de la carrière mais uniquement celui en 1998. Pour cette raison, les individus sont supposés effectuer toute leur carrière dans le même régime, ce qui constitue l'une des principales limites du modèle DESTINIE. En particulier, pour estimer les effets de la proratisation croissante de la pension du régime général, le modèle MARS peut paraître plus adapté.

Le **modèle ARIANE** de la direction du budget apporte des informations complémentaires pour l'estimation des droits dans les régimes de la fonction publique d'Etat, en distinguant les périodes cotisées dans le régime des périodes cotisées dans d'autres régimes de retraite. Le modèle ARIANE est cependant moins fin que le modèle de l'INSEE, au sens où la simulation n'est pas réalisée au niveau individuel mais, de façon plus agrégée, au niveau de chaque génération. La modélisation des comportements de départ à la retraite dans ARIANE se distingue de celle de DESTINIE par l'ajout de facteurs d'inertie des comportements, qui conduisent par exemple à ce qu'une proportion constante d'assurés (15%) parte à la retraite à l'âge minimum de liquidation.

Enfin, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des affaires sociales dispose d'une **maquette de simulation du système de retraite**, qui agrège l'ensemble des régimes obligatoires, de base et complémentaires, pour projeter l'ensemble des dépenses de retraite (voir l'annexe 8 du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites pour une présentation détaillée de la maquette). Cette maquette ne peut à elle seule servir à évaluer les effets de la réforme de 2003 car elle nécessite le recours à des hypothèses exogènes sur l'évolution de la pension moyenne et sur l'âge moyen de cessation d'activité.

## 2. Premiers éléments concernant l'impact de la réforme pour les personnes

Pour apprécier l'impact de la réforme pour les assurés sociaux, il est nécessaire d'en estimer les effets sur les âges effectifs de départ à la retraite et sur le niveau des pensions. Les exercices sur cas-type apportent des premiers éléments de réponse sur les relations entre l'âge de départ à la retraite et le niveau de la pension, en fonction des carrières individuelles (les résultats de ces exercices sont présentés dans l'annexe 12). A un niveau plus agrégé, compte tenu de ces relations et moyennant des hypothèses de comportements de départ à la retraite, les modèles de simulation, tels qu'ARIANE, DESTINIE et MARS, permettent de chiffrer les effets de la réforme sur l'âge moyen de liquidation et sur le niveau moyen des pensions.

## 21. Les effets de la réforme sur l'âge moyen de liquidation

Les modèles de simulation ARIANE et DESTINIE, qui intègrent des modules développés de simulation des comportements en matière de départ à la retraite, apportent des éléments de chiffrage intéressants sur les effets que la réforme de 2003 pourrait avoir, en moyenne, sur les âges de liquidation.

Les simulations réalisées, avec DESTINIE notamment, apportent des précisions utiles sur les différents effets à considérer en la matière. En particulier, la répartition des durées de carrière des générations successives est un élément crucial à prendre en compte.

Ainsi, l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein tend, en moyenne, à inciter les personnes à repousser leur départ à la retraite, dans la mesure où elle induit une baisse de la pension, à âge donné, pour les assurés qui n'ont pas validé suffisamment d'annuités pour obtenir une pension à taux plein. Mais pour les assurés qui ont de très longues ou de très courtes durées de carrière, l'incidence de la mesure est nulle. Par exemple, les salariés du secteur privé qui ont validé plus de 167 trimestres à l'âge de 60 ans ont, avant comme après la réforme, l'assurance d'obtenir le taux plein dès 60 ans et ceux qui ne pourront atteindre les 40 annuités avant l'âge de 65 ans du fait de carrières courtes<sup>126</sup> attendront généralement l'âge de 65 ans pour liquider leurs droits, avant comme après la réforme.

De même, l'instauration de la surcote, pour les trimestres validés après 60 ans et au-delà de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein, ne peut avoir d'effet que pour les salariés à carrières longues. Ceux-ci peuvent alors être incités à différer leur départ à la retraite pour bénéficier d'une pension majorée. En revanche, la diminution de la décote au régime général peut inciter certains salariés ayant eu des carrières relativement courtes à avancer leur départ à la retraite, tout en maintenant le niveau de leur pension (par rapport à la situation avant réforme).

### 21.1 L'âge moyen de liquidation dans le secteur privé

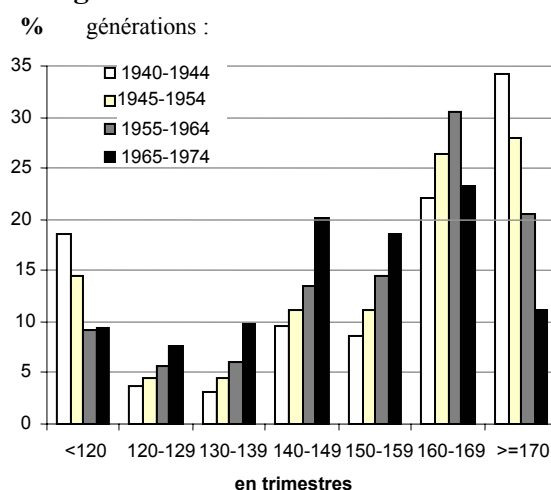
Selon les simulations dans DESTINIE, la distribution des durées validées par les salariés du secteur privé à l'âge de 60 ans, avant la réforme de 2003, tendrait à se resserrer au fil des générations<sup>127</sup>. Ainsi, les durées centrales de la distribution, de 140 à 169 trimestres, ne

<sup>126</sup> Soit une durée d'assurance à 60 ans inférieure à 140 trimestres.

<sup>127</sup> Voir l'article à paraître dans *Economie & Prévision*, « Un outil de prospective des retraites : le modèle de microsimulation DESTINIE », J. Bardaji, B. Sédillot et E. Walraet. Les durées validées dans DESTINIE prennent notamment en compte les majorations pour enfants et des validations au titre de l'AVPF.

regroupaient que 40% des salariés des générations 1940-1944 alors que cette proportion dépasserait 60% pour les générations 1965-1974. La diminution de la fréquence des carrières très courtes serait surtout liée à la progression de l'activité féminine et à la montée en charge de l'assurance vieillesse des parents au foyer<sup>128</sup>. *A contrario*, du fait de l'allongement de la scolarité, la proportion de carrières très longues, principalement chez les hommes, diminuerait sensiblement.

### Distribution des durées validées à 60 ans par les salariés du privé selon les générations et avant la réforme de 2003



Source : modèle de microsimulation Destinie de l'Insee.

*Lecture : 18 % des salariés du privé de la génération 1940-1944 valident moins de 120 trimestres au régime général à l'âge de 60 ans, c'est le cas de 14 % des salariés de la génération 1945-1954 et d'environ 9 % de ceux des générations 1955-1964 et 1965-1974.*

L'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein devrait, en conséquence, inciter une proportion de plus en plus grande de salariés, au fil des générations, à différer leur départ à la retraite alors que la surcote devrait avoir un effet à la hausse sur l'âge moyen de liquidation qui aurait tendance à se réduire à terme. Par ailleurs, le raccourcissement des durées de carrière au fil des générations tendrait à accroître la proportion de personnes potentiellement concernées par la décote et la proratisation.

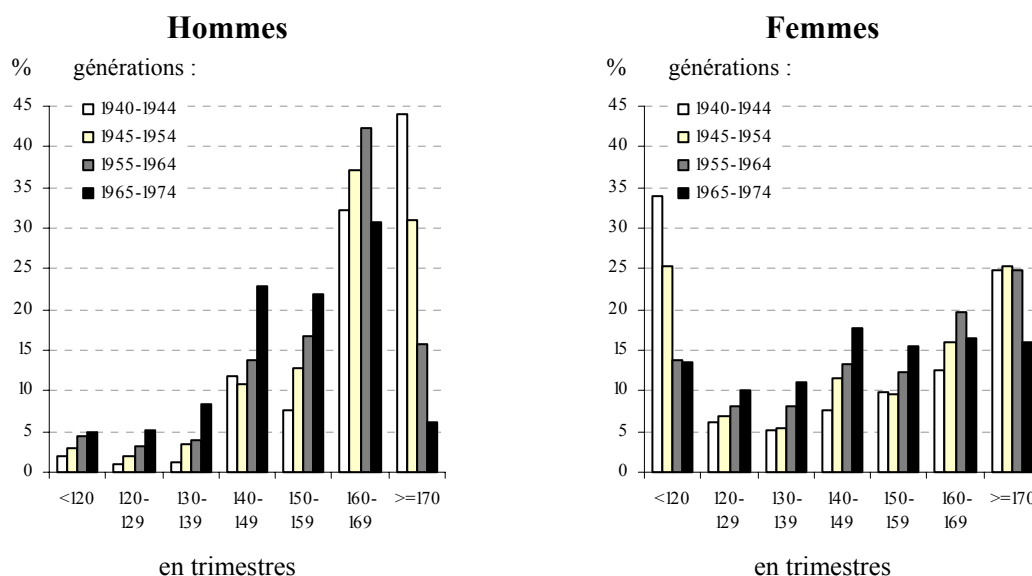
Au total, la hausse de l'âge moyen de liquidation devrait être relativement limitée par rapport à celle de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein, à l'horizon 2020. Les départs à la retraite dans le secteur privé d'ici 2020 concernent les générations nées avant 1960. Or, parmi ces générations, plus de 50% des salariés valideraient au moins 160 trimestres à l'âge de 60 ans et une proportion significative d'entre eux pourrait bénéficier dès 60 ans d'une pension à taux plein.

Sous l'hypothèse conventionnelle que la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension à taux plein est stabilisée à 167 trimestres entre 2020 et 2040, DESTINIE permet de donner des ordres de grandeur de l'effet de la réforme de 2003 sur l'âge moyen de liquidation dans le secteur privé pour les hommes et les femmes des générations successives 1945-1954,

<sup>128</sup> Dispositif mis en place à la fin des années 70 en application duquel la Caisse nationale des allocations familiales verse dans certaines conditions des cotisations au régime général pour des parents ne travaillant pas pour élever leurs enfants.

1955-1964 et 1965-1974. La distinction entre les hommes et les femmes est importante dans la mesure où les personnes à carrière longue sont essentiellement des hommes alors que celles à carrière courte sont essentiellement des femmes.

### Distribution des durées validées à 60 ans par les salariés du privé selon les générations et le sexe, avant la réforme de 2003



Source : modèle de microsimulation Destinie de l'Insee.

Lecture : 2 % des hommes et 34% des femmes, salariés du privé de la génération 1940-1944, valident moins de 120 trimestres au régime général à l'âge de 60 ans.

En conséquence, les hommes, davantage concernés par la surcote, devraient être incités à reculer leurs âges de liquidation alors que les femmes, davantage concernées par la décote, pourraient être incitées à avancer leurs âges de liquidation dans le secteur privé, compte tenu de l'assouplissement de celle-ci. De plus, les effets de la réforme devraient être plus rapides pour les hommes que pour les femmes, dans la mesure où la surcote est mise en place immédiatement en 2004 alors que la baisse de la décote est progressive.

Ainsi, par rapport à la situation de référence où les règles d'avant la réforme de 2003 continueraient à s'appliquer, l'âge moyen de liquidation dans le secteur privé augmenterait pour les hommes, d'environ 0,4 an pour ceux de la génération 1945-1954 et de près d'un an pour les générations plus jeunes. Il diminuerait pour les femmes mais la baisse ne serait sensible que pour les générations les plus jeunes (environ 0,4 an pour les femmes nées entre 1965 et 1974).

Ce dernier résultat est très sensible aux hypothèses de comportement introduites dans le modèle DESTINIE puisque l'allongement de la durée d'assurance et la proratisation croissante de la pension, seuls<sup>129</sup>, conduiraient au contraire les femmes de la génération 1965-1974 à différer leur départ à la retraite, d'environ 0,4 an.

**Au total, l'âge moyen de liquidation dans le secteur privé augmenterait, à la suite de la réforme et par rapport à la situation de référence, d'environ 2,5 mois pour les salariés**

<sup>129</sup> En l'absence d'assouplissement de la décote et d'introduction de la surcote.



**nés entre 1945 et 1954, de 5 mois pour ceux nés entre 1955 et 1964 et de 2,5 mois pour ceux nés entre 1965 et 1974.**

Ce recul moyen apparaît faible lorsqu'on le compare à celui qui a été simulé pour le secteur public (voir ci-après). Quatre observations doivent être faites à cet égard :

**- les hypothèses de comportement contenues dans le modèle DESTINIE conduisent à ce que les femmes, en moyenne, avancent (et non diffèrent) leur date de départ à la retraite, compte tenu de l'assouplissement de la décote, ce qui limite le recul de l'âge moyen de liquidation (hommes et femmes confondus). Or, l'ampleur de l'impact de l'assouplissement de la décote sur les comportements des assurés fait l'objet de débat et une hypothèse moins forte en la matière conduirait naturellement à amplifier la hausse de l'âge moyen de départ à la retraite ;**

**- à cette hausse s'ajoute celle consécutive à la réforme de 1993 qui, selon des simulations faites avec DESTINIE, aboutirait en 2020 à un décalage de l'âge de cessation d'activité de 8 mois environ<sup>130</sup> ;**

**- le compte central du modèle DESTINIE intègre déjà un recul de l'âge moyen de retrait d'activité, puisqu'il simule une progression de l'activité des salariés âgés de 55 à 59 ans<sup>131</sup> ;**

**- pour les générations les plus jeunes (nées après 1960), la poursuite après 2020 de l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension à taux plein conduirait à relever davantage l'âge moyen de liquidation.**

### *21.2 L'âge moyen de liquidation dans le secteur public*

Les simulations précédentes concernent les salariés du secteur privé. Celles relatives aux fonctionnaires sont encore plus délicates car elles nécessitent de formuler davantage d'hypothèses, notamment en termes de reconstitution de carrières, de champ de la réforme et de comportements. En conséquence, **les quelques chiffrages relatifs aux effets de la réforme de 2003 pour les régimes de la fonction publique doivent être considérés comme essentiellement illustratifs des mécanismes à l'œuvre.** D'ailleurs, les travaux de simulation pour l'ensemble des régimes de la fonction publique ont été engagés récemment, dans la perspective de la réforme. Au cours de l'année 2003, un module spécifique au secteur public a été développé dans le modèle DESTINIE, auparavant restreint aux seuls salariés du secteur privé, et la direction du Budget a construit en 2002-2003 son modèle ARIANE, qui couvre le régime de retraite de la fonction publique d'Etat.

Le principal enseignement des modèles est que l'âge moyen de liquidation augmenterait davantage, à la suite de la loi du 21 août 2003, chez les salariés du secteur public que chez les salariés du secteur privé, en raison d'incitations financières plus fortes à différer la date de départ à la retraite : l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein est plus important pour les salariés du secteur public, compte tenu du rattrapage sur la période 2004-2008 consistant à passer de 150 à 160 trimestres, et l'instauration d'une décote sur la pension des salariés du secteur public constitue une incitation à prolonger

<sup>130</sup> Voir le premier rapport du Conseil (page 226).

<sup>131</sup> +8 points à l'horizon 2040. Le taux de chômage global est supposé converger vers 6% en 2015.

l'activité alors que, pour les salariés du secteur privé, l'assouplissement de la décote peut constituer une incitation à partir plus tôt à la retraite.

La comparaison doit être faite en gardant à l'esprit que pour les salariés du secteur privé le passage de 37,5 ans à 40 ans est déjà intervenu, en application de la réforme de 1993. Les salariés du secteur privé ont, par ailleurs, toujours un système de décote en cas de départ anticipé : il est donc logique que, si l'on s'en tient aux effets des mesures décidées en 2003, l'impact soit plus fort pour les fonctionnaires que pour les salariés du secteur privé.

Aussi, selon de premiers chiffrages obtenus avec **DESTINIE**, par rapport à la situation de référence où les règles d'avant la réforme de 2003 continueraient à s'appliquer, l'âge moyen à la liquidation des salariés du secteur public augmenterait sensiblement pour les futures générations de retraités et l'effet serait perceptible rapidement. **L'âge moyen à la liquidation serait relevé d'environ 0,3 an pour la génération 1940-1944, de près de 2 ans pour la génération 1945-1954 et d'environ 2,5 ans pour les générations 1955-1964 et 1965-1974.** De plus, par rapport au secteur privé, une proportion plus importante de salariés modifierait son comportement de départ à la retraite. Pour la génération 1945-1954, ce serait le cas de plus de la moitié des salariés du secteur public, contre environ 30% pour les salariés du secteur privé ; pour les générations plus jeunes, environ les deux tiers des salariés du secteur public diffèreraient leur départ à la retraite alors qu'environ la moitié des salariés du secteur privé seraient incités à modifier leur comportement.

Dans le modèle **DESTINIE**, il est supposé que les personnes déterminent la date de liquidation de leurs droits à la retraite en maximisant une fonction objectif qui pondère durée de retraite, niveau de pension et arbitrage entre activité et loisirs. Le modèle **ARIANE** de la direction du Budget repose sur le même type de modélisation mais avec une fonction objectif aménagée : la proportion de personnes qui choisissent de partir dans tous les cas à l'âge minimum y a été calibrée à environ 15%<sup>132</sup> et une variable d'inertie des comportements a été intégrée dans la modélisation.

Les résultats des modèles dépendent fortement d'hypothèses sur les comportements de cessation d'activité, elles-mêmes très tributaires des observations du passé. Ceci explique les incertitudes qui pèsent sur le paramétrage des modèles, que seules les observations des prochaines années permettront de lever (sur ce point voir 1. du présent chapitre). On peut dire, pour simplifier, que le modèle **ARIANE** projette des comportements marquant une plus forte préférence pour la cessation d'activité, ou pour une cessation d'activité aux âges actuellement observés, que ne le fait le modèle **DESTINIE**.

En conséquence, les effets de la réforme sur l'âge moyen de départ à la retraite dans la fonction publique d'Etat selon le scénario retenu **dans le modèle ARIANE** sont atténués par rapport à ceux obtenus avec le modèle **DESTINIE**. **A l'horizon 2020, le décalage de l'âge de départ à la retraite serait alors d'environ 1,5 ans<sup>133</sup>.**

<sup>132</sup> Cette proportion rend minimal l'écart entre les départs observés et les départs prédits par le modèle.

<sup>133</sup> En supprimant les facteurs d'inertie des comportements de départ à la retraite introduits dans **ARIANE**, les résultats obtenus avec le modèle de la Direction du budget sont cohérents avec ceux de **DESTINIE**, soit un décalage de l'âge de départ à la retraite d'environ 2,5 ans en 2020.

### Répartition des âges de départ à la retraite dans la fonction publique d'Etat, avant et après la réforme à l'horizon 2020

| Age de départ        | < 55 ans | 55-57 ans | 58-59 ans | 60-62 ans | 63-65 ans |
|----------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2003                 | 24%      | 26%       | 4%        | 38%       | 8%        |
| 2020 (avant réforme) | 23%      | 20%       | 4%        | 42%       | 11%       |
| 2020 (après réforme) | 23% (*)  | 8%        | 9%        | 27%       | 34%       |

(\*) Par construction dans le modèle, les comportements de départ avant 55 ans sont supposés inchangés.

Source : Direction du budget, modèle ARIANE.

#### 22. Les effets de la réforme sur le niveau des pensions

Dans l'évolution des pensions moyennes, il est nécessaire de distinguer ce qui relève des évolutions des pensions à la liquidation et ce qui relève des modifications du mode de revalorisation des pensions.

**Selon le modèle DESTINIE, la réforme pourrait avoir un très faible impact sur le niveau de la pension moyenne à la liquidation, tant dans le régime général que dans les régimes de la fonction publique, si les personnes retardent effectivement leur départ à la retraite conformément aux hypothèses de comportement retenues dans le modèle.** Les niveaux de la pension moyenne à la liquidation des générations 1940-1944, 1945-1954, 1955-1964 et 1965-1974 ne seraient pas modifiés par rapport au scénario de référence (avant réforme), voire augmenteraient un peu (au maximum +3% pour les générations 1945-1954 et 1955-1964 dans le secteur public).

Cependant, de premières simulations avec le modèle DESTINIE concernant les régimes de la fonction publique indiquent que la relative stabilité de la pension moyenne à la liquidation à la suite de la réforme, en contrepartie du recul de l'âge moyen de départ à la retraite, masque **des évolutions disparates selon les personnes.**

Plus précisément, selon les premiers chiffrages effectués à partir de DESTINIE, pour la génération 1945-1954, la réforme de 2003 n'aurait pas d'impact sur le niveau de la pension au moment du départ à la retraite pour un cinquième des fonctionnaires, elle l'augmenterait dans environ 45% des cas et le diminuerait dans environ un tiers des cas. Pour les plus jeunes générations (1955-1964 et 1965-1974), le niveau de la pension à la liquidation augmenterait à la suite de la réforme pour environ 45% des fonctionnaires et diminuerait pour environ la moitié d'entre eux.

Aussi, une analyse plus approfondie serait-elle nécessaire pour chercher à caractériser les personnes dont le niveau de la pension au moment du départ à la retraite augmente et celles dont le niveau de la pension au moment du départ à la retraite diminue à la suite de la réforme, selon les simulations de DESTINIE. Parmi ces dernières doivent notamment se trouver des personnes, avec des carrières incomplètes, qui liquident leurs droits à la limite d'âge et subissent les effets de la proratisation croissante<sup>134</sup>.

<sup>134</sup> Le modèle n'intègre pas les possibilités de prolongation d'activité au delà de la limite d'âge, sous réserve des nécessités de service, prévues par la loi d'août 2003.

L'hétérogénéité des gains et des pertes en termes de niveau de pension reflète également en partie l'hétérogénéité des préférences des personnes, telle qu'elle est introduite dans DESTINIE. En particulier, compte tenu de la modélisation retenue pour les comportements de départ à la retraite, certaines personnes seraient prêtes à perdre en niveau de pension pour préserver leur âge de départ à la retraite et, dans ce cas, les pertes de pensions sont à relativiser en raisonnant en termes de somme actualisée des prestations sur l'ensemble de la période de retraite. Enfin, de telles baisses de pension ne s'observeraient pas si ces personnes acceptaient de partir plus tard à la retraite. Rappelons que ces chiffrages ont été obtenus avec des hypothèses de comportement de départ à la retraite, qui ont été calibrées en fonction des comportements observés, en particulier avec des conditions de liquidation très différentes de celles qui prévaudront à l'horizon 2020.

Plus généralement, comme l'illustrent les chiffrages obtenus à partir de cas-types (voir annexe 12), l'impact de la réforme sur le niveau de la pension à la liquidation sera différent selon les personnes, en fonction de leur âge de départ à la retraite, du profil de leur carrière et de leur(s) régime(s) d'affiliation.

**Pour les fonctionnaires, la réforme a des effets non seulement sur le niveau de la pension au moment de la liquidation mais également sur son évolution au cours de la période de retraite.** En effet, la loi d'août 2003 met fin à l'indexation des pensions sur la valeur du point d'indice de la fonction publique et au mécanisme qui permettait de faire bénéficier les retraités de certaines mesures de revalorisation de carrières des actifs (les mesures dites catégorielles). On estime que ce mode de revalorisation conduisait à faire progresser les pensions dans la fonction publique comme les prix + 0,5%<sup>135</sup>. Toutefois, les mesures catégorielles ne bénéficiaient pas à l'ensemble des retraités et la revalorisation de la valeur du point était liée au calendrier des discussions salariales. Les pensions des fonctionnaires retraités sont désormais toutes revalorisées sur les prix. Au total, ceci conduirait à des économies pour les régimes de la fonction publique estimées par la direction du budget à 4,5 milliards d'euros<sup>136</sup> en 2020.

### 3. Premiers chiffrages de l'impact économique et financier de la réforme

L'évaluation des effets de la réforme sur les âges effectifs de départ à la retraite et sur le niveau des pensions est une première étape pour pouvoir donner des ordres de grandeur de l'impact économique et financier de la loi du 21 août 2003. Il s'agit d'apprécier les conséquences de la réforme notamment sur les évolutions de la population à la retraite et de la population active, sur la croissance économique et les finances publiques, enfin, plus particulièrement, sur les comptes des régimes de retraite.

A partir des résultats des simulations réalisées avec les modèles ARIANE, MARS et DESTINIE, la direction de la prévision et de l'analyse économique du Ministère de l'économie et des finances s'est livrée à de premières évaluations des effets macroéconomiques de la réforme, dès l'été 2003. Celles-ci ont été publiées dans le rapport social, économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004.

Les chiffrages reposent notamment sur l'hypothèse que la durée d'assurance tous régimes nécessaire pour obtenir une pension à taux plein évolue jusqu'à 167 trimestres en 2020, ce qui

<sup>135</sup> C'est l'hypothèse qui avait été retenue en 2001 pour les projections du Conseil d'orientation des retraites.

<sup>136</sup> En euros de l'année 2000.

est la traduction du partage des gains d'espérance de vie entre l'activité et la retraite, tel qu'il est formulé dans la loi du 21 août 2003, compte tenu des projections actuelles de l'INSEE en matière de mortalité.

L'exercice de projection porte jusqu'en 2040<sup>137</sup> mais, compte tenu de l'horizon retenu par la loi du 21 août 2003, on reprendra principalement ici les effets simulés jusqu'en 2020.

L'étude de la direction de la prévision et de l'analyse économique donne de premiers chiffrages des effets de la réforme sur les évolutions de la population à la retraite et de la population active, puis sur la croissance économique et les finances publiques.

Les premiers chiffrages des effets de la réforme sur l'équilibre financier du système de retraite concernent les principaux régimes de retraite : le régime général, les régimes complémentaires des salariés du secteur privé ARRCO et AGIRC et les régimes de la fonction publique. Pour l'ARRCO et l'AGIRC, les premières estimations proviennent de la direction technique des régimes complémentaires. Pour le régime général et les régimes des fonctions publiques, des chiffrages sont présentés dans l'étude de la direction de la prévision et de l'analyse économique publiée dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 et dans celle de la Commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de septembre 2003. Ces chiffrages rejoignent ceux que le gouvernement avait présentés au moment du projet de loi de réforme. Par ailleurs, pour l'évaluation de mesures spécifiques, par exemple la mesure qui autorise sous certaines conditions des départs à la retraite avant 60 ans, les résultats pour le régime général de travaux émanant de la direction de la prospective et de la coordination des études de la CNAV sont disponibles.

### 31. Les effets de la réforme sur les populations active et retraitée

#### *31.1 Les effets des départs anticipés*

A court terme, par rapport au scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites, la population active devrait baisser sous l'effet des départs anticipés à la retraite avant 60 ans des salariés du secteur privé ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une carrière longue. L'ampleur de cet effet est difficile à apprécier. Il dépend en particulier de l'importance de la population potentiellement concernée et, parmi celle-ci, de la part de ceux qui liquideront effectivement leurs droits avant 60 ans.

Les contours de la population potentiellement concernée sont rendus délicats à cerner en raison notamment des conditions spécifiques de durées validées et cotisées fixées par le décret d'application de la loi d'août 2003. Selon des estimations de la CNAV de novembre 2003, réalisées sur la base des dispositions du décret, 500 000 salariés pourraient partir à la retraite avant 60 ans d'ici 2008. En 2004, environ 160 000 personnes devraient bénéficier de la mesure, puis 170 000 à 180 000 personnes par an entre 2005 et 2008<sup>138</sup>. Pour ces estimations, la CNAV se fonde sur un taux de recours au dispositif de 90% par les personnes qui y ont

<sup>137</sup> Dans cet exercice, à titre conventionnel, la durée d'assurance tous régimes nécessaire pour obtenir une pension à taux plein est supposée stable entre 2020 et 2040.

<sup>138</sup> Ces estimations annuelles concernent des stocks de bénéficiaires, c'est-à-dire des personnes qui percevront une pension du régime général et auront moins de 60 ans, alors que l'estimation de 500 000 bénéficiaires d'ici 2008 correspond à l'addition de l'ensemble des flux.

droit. A partir de 2008, si la mesure se maintenait après cette date (le dispositif devant être revu en 2008), elle concernerait de moins en moins d'assurés (132 000 en 2009, 50 000 en 2011, 30 000 en 2013), compte tenu des entrées de plus en plus tardives sur le marché du travail au fil des générations.

On notera que, selon le dispositif de suivi mensuel de la montée en charge du dispositif mis en place par la CNAV, près de 40 000 demandes de retraite anticipée avaient été déposées auprès des caisses régionales au 31 mars 2004 .

Aux effectifs chiffrés par la CNAV, il convient d'ajouter les bénéficiaires de la mesure dans les régimes alignés sur le régime général (salariés agricoles, artisans et commerçants).

La hausse du nombre des retraités induite par la mesure dépend de ces flux d'entrée et du nombre moyen d'années passées en retraite anticipée. L'effet à la baisse sur la population active sera cependant atténué par le fait que des inactifs peuvent bénéficier du dispositif et qu'une partie des actifs partant en retraite anticipée pourraient être remplacés sur le marché du travail par des inactifs.

Les estimations réalisées à partir de DESTINIE au cours de l'été 2003 et reprises dans les travaux de la direction de la prévision et de l'analyse économique donnent des ordres de grandeur de ces effets. Sur la base de flux de bénéficiaires, qui apparaissent globalement cohérents avec ceux de la CNAV, les bénéficiaires de départs anticipés appartenant aux générations 1945-1954 (les plus concernées par la mesure) avanceraient en moyenne leur départ à la retraite de 1,5 à 2 ans. Par ailleurs, près de la moitié des bénéficiaires seraient des inactifs, ce qui conduirait à une baisse de la population active induite par la mesure environ deux fois plus faible que la hausse de la population retraitée.

Au total, dans l'exercice de simulation macroéconomique de la direction de la prévision et de l'analyse économique, la population active serait plus faible en 2004 d'environ 80 000 par rapport au scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites. L'écart s'atténuerait au fil du temps pour devenir positif aux alentours de 2010, compte tenu des effets liés aux modifications des droits à la retraite.

### *31.2 Les effets liés aux modifications des droits à la retraite*

A plus long terme, les évolutions de la population active induites par la loi du 21 août 2003 seront dues aux modifications concernant les modalités de calcul des pensions : l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein jusqu'à 167 trimestres en 2020, la proratisation de la pension également portée progressivement à 167 en 2020, la réduction progressive de la décote pour le régime général et les régimes alignés, l'instauration de la décote pour les régimes de la fonction publique, enfin l'introduction d'une surcote.

Au total, selon les modèles utilisés par les administrations, ces mesures devraient conduire à augmenter l'âge moyen de départ à la retraite et, de fait, à accroître la population active. Ainsi, la hausse de la population active, par rapport au scénario de référence du Conseil d'orientation des retraites, serait comprise entre 250 000 et 400 000 à l'horizon 2020 selon l'exercice de simulation de la direction de la prévision et de l'analyse économique. La fourchette d'estimation, large, traduit l'ampleur des incertitudes quant aux effets des incitations financières en matière de départ à la retraite. Ces résultats ont notamment été

obtenus sous différentes hypothèses d'impact de la surcote sur les comportements d'activité : les assurés ne reculent pas leur âge de départ à la retraite du fait de l'instauration de la surcote (hypothèse basse), le reculent modérément (hypothèse intermédiaire) ou le reculent fortement (hypothèse haute). Dans l'hypothèse intermédiaire, la hausse de la population active serait d'un peu plus de 300 000 en 2020.

### 32. Les effets de la réforme sur la croissance économique et les finances publiques

Le modèle macroéconomique de référence de la direction de la prévision et de l'analyse économique suppose que la croissance économique à long terme est déterminée par l'augmentation tendancielle de la productivité et de l'offre de travail, en l'absence de modification des caractéristiques du marché du travail.

En particulier, une augmentation de la population active se traduit *in fine* par une hausse de la croissance potentielle de l'économie française et, à taux de chômage donné, le recul de l'âge moyen de départ à la retraite, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, s'accompagne mécaniquement de créations nettes d'emploi dans l'économie. En effet, dans l'hypothèse conventionnelle de maintien des effectifs dans la fonction publique, l'allongement de l'activité des fonctionnaires à la suite de la réforme de 2003 augmente la main-d'œuvre disponible pour le secteur privé et se traduit *in fine* par des créations d'emploi de même ampleur.

La réforme de 2003 conduirait ainsi non seulement à une diminution du nombre de retraités dans les secteurs privé et public mais aussi à une augmentation du nombre de cotisants dans le secteur privé, deux évolutions qui contribuent à réduire le besoin de financement du système de retraite.

Selon les différents scénarios d'impact de la surcote sur les comportements d'activité retenus par la direction de la prévision et de l'analyse économique, la hausse de la population active, comprise entre 250 000 et 400 000 en 2020, pourrait se traduire par une augmentation du PIB potentiel de 1 à 1,5 point d'ici 2020.

La réforme de 2003 aurait non seulement un effet direct sur les régimes de retraite (qui est présenté ci-dessous) mais également un effet indirect sur l'amélioration du solde des administrations publiques via son impact sur la croissance économique. La direction de la prévision et de l'analyse économique estime que cet effet indirect, dans le scénario intermédiaire, pourrait représenter à terme un surcroît de recettes pour les finances publiques équivalent à 0,5 point de PIB<sup>139</sup>.

### 33. Les effets de la réforme sur les comptes des principaux régimes de retraite

De premiers éléments de chiffrage des effets de la réforme à l'horizon 2020 ont été établis pour les principaux régimes de retraite : le régime général, les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, enfin les régimes de la fonction publique.

<sup>139</sup>Sous l'hypothèse d'une élasticité unitaire de long terme des recettes des administrations publiques à l'activité, viendrait s'ajouter à l'effet direct sur les régimes de retraite un surcroît de l'ensemble des recettes publiques (TVA, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés...) lié à l'augmentation du PIB potentiel, qui représente un gain actualisé supplémentaire de 0,5 point de PIB pour les finances publiques.

### 33.1 L'impact sur les comptes du régime général

Selon les différents scénarios d'impact de la surcote sur les comportements d'activité retenus par la direction de la prévision et de l'analyse économique, le besoin de financement du régime général serait réduit, à la suite des différentes mesures de la réforme de 2003 et avant transferts de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse, de 4,3 à 5,3 milliards d'euros<sup>140</sup> en 2020. Des transferts de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse permettraient alors de combler le déficit restant.

Les gains que le régime général réaliserait à la suite des seules modifications apportées au barème de la pension (allongement de la durée d'assurance, modification de la proratisation, instauration de la surcote et assouplissement de la décote) seraient compris entre 5,4 et 6,4 milliards d'euros, selon l'importance des effets de la surcote sur les comportements d'activité. Ces gains résulteraient d'économies sur les prestations servies liées au recul de l'âge moyen de départ à la retraite, à hauteur de 4,3 milliards d'euros, et de cotisations supplémentaires liées à la hausse du nombre des actifs, comprises entre 1,1 et 2,1 milliards d'euros.

Le régime général bénéficierait également d'un supplément de 0,2 point de cotisation à partir de 2006, qui rapporterait environ 900 millions d'euros à l'horizon 2020, et, au total, les gains pour le régime général pourraient être comprises entre 6,3 et 7,3 milliards d'euros en 2020.

La réforme de 2003 comporte également des mesures qui vont conduire, à l'inverse, à accroître le besoin de financement du régime général, essentiellement les mesures concernant les polypensionnés du secteur privé, les relèvements du minimum contributif et les départs à la retraite avant 60 ans. L'ensemble des dépenses nouvelles consécutives à la réforme est évalué en 2020 à 2 milliards d'euros pour le régime général.

Au total, l'ensemble de ces mesures permettrait de réduire d'environ un tiers le besoin de financement initial du régime général (15,5 milliards d'euros en 2020<sup>141</sup>) tel qu'il a été évalué par le Conseil d'orientation des retraites dans son scénario de référence. Le montant des transferts de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse, nécessaire pour équilibrer les comptes du régime général en 2020, devrait être alors de 10 à 11 milliards d'euros.

Selon le scénario de référence du Conseil (avec un taux de chômage de 4,5%), le transfert d'un point de cotisation chômage vers la branche vieillesse conduirait à une réduction du besoin de financement d'un peu plus de 5,4 milliards d'euros en 2020. Pour parvenir à l'équilibre du régime général à cet horizon, il serait alors nécessaire de transférer environ 2 points de cotisation chômage. Or, selon le rapport de septembre 2003 de la Commission des comptes de la sécurité sociale, le solde de l'UNEDIC, toutes choses égales par ailleurs, pourrait s'élever à 15,3 milliards d'euros en 2020, dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 5%, soit l'équivalent d'environ 3 points de cotisation chômage.

<sup>140</sup> Tous les montants financiers sont exprimés en euros de l'année 2000.

<sup>141</sup> Il s'agit plus précisément du solde élargi (dont frais de gestion, compensation...) de la CNAV, y compris le régime des salariés agricoles, sous l'hypothèse de progression de la pension moyenne de la CNAV la plus dynamique parmi les deux hypothèses retenues par le Conseil d'orientation des retraites. Sous l'autre hypothèse, le besoin de financement en 2020 serait de 11,1 milliards d'euros.



Toujours selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, la réforme de 2003, sans tenir compte des transferts depuis l'UNEDIC annoncés par le gouvernement, permettrait de réduire le besoin de financement du régime général en 2020 d'environ 5 milliards d'euros, soit un montant compris dans la fourchette avancée par la direction de la prévision et de l'analyse économique (entre 4,3 et 5,3 milliards d'euros). Cette fourchette peut apparaître large ; elle reflète le degré d'incertitude des premiers exercices de chiffrage *ex ante* des effets de la réforme.

**Impact de la réforme de 2003 sur les comptes du régime général, en 2020**  
(hors impact de la réforme sur les transferts de compensation)

en milliards d'euros 2000

|  | Effets sur le solde du régime général |
|--|---------------------------------------|
| Solde financier initial (*) (a)  | -15,5                                 |
| Modifications du barème de la pension (**)   | +5,4 / +6,4                           |
| +0,2 pt de cotisation (2006)   | +0,9                                  |
| Minimum contributif  | -0,6                                  |
| Retraite anticipée   | -0,3                                  |
| Pluripensionnés  | -0,9                                  |
| Autres mesures (***)   | -0,2                                  |
| Effet global des mesures précédentes (b)   | +4,3 / +5,3                           |
| Transferts de cotisations nécessaires pour équilibrer le solde du régime général (c) | +10,2 / +11,2                         |
| Solde après mesures (a)+(b)+(c)  | 0                                     |

(\*) Source : Conseil d'orientation des retraites, premier rapport, décembre 2001.

(\*\*) Allongement de la durée d'assurance, modification de la proratisation, instauration de la surcote et assouplissement de la décote.

(\*\*\*) Fusion réversion-veuvage, retraite anticipée pour handicapés, rachat des années d'étude.

Une valeur positive améliore le solde financier du régime général, une valeur négative le dégrade.

Sources : Commission des comptes de la sécurité sociale (rapport de septembre 2003) et rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2004).

La Commission des comptes de la sécurité sociale apporte quelques précisions sur les chiffres qu'elle publie. Concernant l'impact financier des modifications apportées au barème du régime général par la réforme de 2003, elle distingue en particulier les effets de la décote et ceux de la surcote sur le solde financier du régime général à l'horizon 2020. L'assouplissement de la décote conduirait à dégrader ce solde de 1,4 milliard d'euros, en raison principalement, pour les carrières courtes, de la délivrance de pensions d'un montant supérieur à l'âge de liquidation égal et aux incitations à liquider plus précocement les droits à la retraite. L'instauration de la surcote conduirait au contraire à améliorer le solde financier du régime général de 1,5 milliard d'euros, en incitant certains salariés à reporter leur âge de liquidation.

Concernant les dépenses nouvelles consécutives à la réforme (essentiellement les départs à la retraite avant 60 ans, les mesures en faveur des polypensionnés et les relèvements du minimum contributif), les travaux de la direction de la prévision et de l'analyse économique et ceux de la Commission des comptes de la sécurité sociale reprennent les mêmes chiffres, soit un coût global en 2020 de 2 milliards d'euros pour le régime général : 300 millions au titre de la mesure de départs anticipés, 900 millions liés à la mesure concernant les polypensionnés<sup>142</sup> et 600 millions consécutifs aux relèvements du minimum contributif. La Commission des comptes de la sécurité sociale précise que la montée en charge de cette dernière mesure sera progressive compte tenu, en particulier, de son étalement sur 5 ans (2004-2008) et que l'amélioration des carrières féminines devrait réduire la proportion des attributions du minimum contributif et donc *in fine* le coût de la mesure.

De même, la Commission des comptes de la sécurité sociale précise ce que pourrait être le profil d'évolution du coût pour le régime général des départs avant 60 ans. En 2004, ce coût a été fixé de manière conventionnelle à 900 millions d'euros, sachant qu'au moment de l'élaboration du rapport de la Commission, l'accord AGIRC-ARRCO, qui étend la mesure aux régimes complémentaires des salariés du secteur privé, n'était pas encore intervenu et que la phase de montée en charge du dispositif est particulièrement incertaine. Avec l'hypothèse d'un taux de recours moyen de 75% pour une population potentiellement concernée de 190 000 personnes chaque année, le coût en termes de prestations pourrait s'élever au cours des premières années à environ 1,2 milliard d'euros par an pour le régime général. A long terme, la mesure devrait se révéler de moins en moins coûteuse (300 millions d'euros à l'horizon 2020) car le recul de l'âge légal de fin de scolarité, fixé à 16 ans en 1959, et l'allongement de la durée des études conduira à un reflux important du pourcentage d'assurés éligibles par génération<sup>143</sup>.

Les estimations un peu plus récentes de la CNAV, annoncées juste après la publication du décret d'application (novembre 2003), donnent des ordres de grandeur assez proches, avec un surcoût pour le régime général estimé à environ 7 milliards d'euros cumulés d'ici 2008, dont 1,4 à 1,5 milliard<sup>144</sup> d'euros par an entre 2005 et 2008.

### 33.2 L'impact sur les comptes de l'ARRCO et de l'AGIRC

Lors des négociations sur l'avenir des retraites complémentaires, les partenaires sociaux ont examiné des projections financières relatives à l'impact de la loi du 21 août 2003 sur les régimes complémentaires des salariés du privé et l'AGFF<sup>145</sup>, commandées à la direction technique de l'ARRCO et de l'AGIRC. Par définition, ces chiffres<sup>146</sup> n'intègrent pas les

<sup>142</sup> Soit 1,6% de la masse des pensions des nouveaux retraités de 2004 à 2020, si l'on suppose que les transitions des assurés entre les différents régimes d'affiliation seront les mêmes que celles qu'ont connues les liquidants à la CNAV en 2001.

<sup>143</sup> Par exemple, selon l'échantillon 2001 de la CNAV, seulement 2,5% des hommes de la génération 1960 ont au moins un report de salaire à 14 ou 15 ans, contre 26,7% pour ceux de la génération 1950.

<sup>144</sup> L'écart par rapport au 1,2 milliard annoncé par la Commission des comptes de la sécurité sociale s'explique notamment par une hypothèse plus haute de taux de recours (90% contre 75 %).

<sup>145</sup> L'association pour la gestion du fonds de financement AGIRC-ARRCO (AGFF) est une structure de financement mise en place au moment de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite pour les salariés du secteur privé et destinée à financer le coût de la mesure pour les régimes complémentaires de salariés.

<sup>146</sup> Les données financières de la direction technique de l'AGIRC et de l'ARRCO sont exprimées en euros de l'année 2002.

effets des mesures adoptées ultérieurement dans le cadre de l'accord AGIRC-ARRCO du 13 novembre 2003.

Deux mesures ont fait l'objet de simulations : la mesure autorisant des départs avant l'âge de 60 ans à taux plein et l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein.

Avec des hypothèses d'effectifs bénéficiaires de la mesure de départ avant 60 ans relativement proches de celles de la CNAV à l'époque (160 000 en 2004, entre 170 000 et 180 000 chaque année sur la période 2005-2008 et décroissance des effectifs au-delà) et en répartissant ces effectifs en carrières-type à partir d'estimations raisonnées sur les carrières longues<sup>147</sup>, le coût de la mesure a été estimé à environ 750 millions d'euros en 2004 et environ 850 à 900 millions d'euros chaque année entre 2005 et 2008. Le coût diminuerait ensuite chaque année et représenterait de l'ordre de 150 millions d'euros en 2020. Ces coûts sont les résultats d'un accroissement des charges pour l'AGFF, consécutif au versement de pensions sur des périodes plus longues, et d'une diminution des cotisations, liée à l'anticipation de la liquidation au regard de la situation de référence avant réforme. L'accroissement des charges représente chaque année environ 90% du coût total.

Les effets de l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein ont été estimés à partir d'hypothèses conventionnelles. Ainsi, comme les durées de cotisation au régime général des assurés à l'ARRCO et à l'AGIRC ne sont pas connues directement, la répartition des durées validées par âge entre 60 et 64 ans a été maintenue constante sur toute la période de simulation et égale à celle des liquidants au régime général de 2001. Cette convention pourrait conduire à minorer les économies futures de charges pour les régimes complémentaires, dans la mesure où le nombre de trimestres validés à 60 ans devrait avoir tendance à décroître au fil des générations sous l'effet des entrées plus tardives en activité, mais, à l'inverse, elle ne prend pas en compte l'allongement des carrières cotisées des femmes qui devrait alourdir le coût de la mesure.

La maquette de simulation utilisée par la direction technique de l'AGIRC et de l'ARRCO ne modélise pas les comportements de départ à la retraite. Il a été simplement supposé que les liquidations étaient décalées dans le temps et que la pension moyenne attribuée aux flux de liquidants était rehaussée proportionnellement à l'allongement de la durée validée par les régimes.

Dans ces conditions et compte tenu de la progressivité de l'allongement de la durée d'assurance à partir de 2009, les gains consécutifs à la mesure sur les soldes financiers des régimes complémentaires et de l'AGFF passeraient de moins de 700 millions d'euros en 2009 à 4,9 milliards d'euros en 2020. Ces gains à l'horizon 2020 se décomposeraient, pour moitié, en de moindres charges (les effets du raccourcissement de la durée de versement des pensions l'emportent sur les effets de la hausse des pensions liquidées) et, pour l'autre moitié, en des hausses de ressources liées au prolongement de l'activité.

Au total, compte tenu des deux seules mesures retenues pour ces chiffrages, la réforme de 2003 générerait jusqu'en 2009 des surcoûts, liés aux départs à taux plein avant 60 ans, puis des économies, liées à l'allongement de la durée d'assurance, pour l'ensemble constitué des régimes complémentaires et de l'AGFF. L'effet cumulé des deux mesures conduirait à des

<sup>147</sup> Les effectifs ont été répartis en carrières au SMIC (40%), carrières au salaire moyen ARRCO (50% en début de période, 55% en fin) et carrières en partie de cadre (10% en début de période, 5% en fin).

gains de l'ordre de 4,75 milliards d'euros en 2020, soit une réduction d'environ un tiers du déficit AGIRC-ARRCO-AGFF inscrit dans le scénario central retenu pour les négociations paritaires de fin 2003.

### *33.3 L'impact sur les comptes des régimes de la fonction publique*

Concernant les estimations de l'impact financier de la réforme de 2003 sur les régimes de la fonction publique, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 et le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003 reprennent globalement les mêmes chiffres, que ceux présentés par le gouvernement au moment du projet de loi de réforme<sup>148</sup>. Ceux-ci proviennent pour l'essentiel des simulations effectuées avec le modèle ARIANE de la Direction du budget.

A l'horizon 2020, les mesures inscrites dans la loi du 21 août 2003 permettraient de réduire le besoin de financement des régimes de la fonction publique de 13 milliards d'euros<sup>149</sup>. Compte tenu d'un besoin de financement avant réforme évalué par le Conseil d'orientation des retraites à 28 milliards d'euros en 2020, le déficit restant serait de 15 milliards d'euros et serait comblé par un effort supplémentaire des employeurs publics, conformément à l'annonce faite dans l'exposé des motifs du projet de loi. L'essentiel des économies proviendrait des modifications du barème de la pension liquidée, à hauteur de 9,3 milliards d'euros. La revalorisation des pensions sur les prix dégagerait des économies supplémentaires évaluées à 4,5 milliards d'euros. A l'inverse, la création du régime additionnel sur les primes conduirait à des dépenses supplémentaires de l'ordre de 800 millions d'euros en 2020.

Par rapport à ces chiffres repris dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale et annoncés par le gouvernement, l'étude de la direction de la prévision et de l'analyse économique, publiée dans le rapport économique, social et financier, apporte des chiffres complémentaires, d'une part, en distinguant ce qui résulte de moindres dépenses et ce qui provient d'un surcroît de cotisations, d'autre part, en décomposant les économies en 2020 consécutives aux dispositions de la loi du 21 août 2003 (13 milliards d'euros) entre les deux régimes de la fonction publique, la fonction publique d'Etat et la Caisse Nationale de Retraite des Collectivités Locales (CNRACL).

Dans chacun des régimes, les économies proviendraient essentiellement d'une baisse de la masse des prestations (plus de 90% du total des économies), liée au recul de l'âge moyen de départ à la retraite, mais la réforme se traduirait également par un surcroît de cotisations, même dans l'hypothèse conventionnelle de stabilité des effectifs dans la fonction publique. En effet, à la suite des départs à la retraite plus tardifs du fait de la réforme, l'âge moyen et, corrélativement, l'indice de traitement moyen des fonctionnaires en activité augmenteraient<sup>150</sup>.

Les trois quarts des économies bénéficieraient au régime de la fonction publique d'Etat (9,7 milliards d'euros) et représenteraient environ la moitié du besoin de financement avant réforme de ce régime. Pour la CNRACL, les économies consécutives aux dispositions de la loi du 21 août 2003 couvriraient un peu plus d'un tiers du besoin de financement avant

<sup>148</sup> Voir les données financières sur le site gouvernemental : [www.retraites.gouv.fr](http://www.retraites.gouv.fr).

<sup>149</sup> Tous les montants financiers sont exprimés en euros de l'année 2000.

<sup>150</sup> Le surcroît de rémunération pour l'Etat, les collectivités territoriales et les hôpitaux n'est pas inclus dans les chiffres présentés, qui sont relatifs aux comptes des régimes de la fonction publique.

réforme à l'horizon 2020 et les collectivités territoriales et hospitalières seraient amenées à financer le déficit restant (6 milliards d'euros en 2020).

Il importe enfin de préciser que les chiffrages précédents ne prennent pas en compte l'impact de la réforme sur les transferts de compensation. En particulier, il n'est pas tenu compte de la suppression progressive d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2012 du dispositif de surcompensation entre les régimes du secteur public. Or, les transferts de surcompensation ont représenté en 2002 des dépenses supplémentaires représentant 1,4 milliard d'euros pour la CNRACL et 0,9 milliard d'euros pour le budget de l'Etat.

**Impact de la réforme de 2003  
sur les comptes des régimes de la fonction publique, en 2020**  
(hors impact de la réforme sur les transferts de compensation)

en milliards d'euros 2000

| Compte des régimes de la fonction publique (1)      |             |       |
|---|-------------|-------|
| Solde financier initial (*)                         | (a)         | -28,0 |
| Impact des mesures sur le solde financier           | (b)         | +13,0 |
| dont  |             |       |
| Modifications du barème de la pension (**)          |             | +9,3  |
| Revalorisation des pensions sur les prix            |             | +4,5  |
| Création du régime additionnel                      |             | -0,8  |
| Efforts supplémentaires des employeurs publics      | (c)         | +15,0 |
| Solde après mesures                                 | (a)+(b)+(c) | 0     |
| Compte du régime de la fonction publique d'Etat (2) |             |       |
| Solde financier initial (*)                         | (d)         | -18,7 |
| Impact des mesures sur le solde financier           | (e)         | +9,7  |
| dont  |             |       |
| Moindres dépenses                                   |             | +8,9  |
| Augmentation des recettes                           |             | +0,8  |
| Efforts supplémentaires de l'Etat                   |             | +9,0  |
| Solde après mesures                                 | (d)+(e)+(f) | 0     |
| Compte de la CNRACL (3)                             |             |       |
| Solde financier initial (*)                         | (g)         | -9,3  |
| Impact des mesures sur le solde financier           | (h)         | +3,3  |
| dont  |             |       |
| Moindres dépenses                                   |             | +3,0  |
| Augmentation des recettes                           |             | +0,3  |
| Efforts supplémentaires des collectivités locales   | (i)         | +6,0  |
| Solde après mesures                                 | (g)+(h)+(i) | 0     |

(\*) Source : Conseil d'orientation des retraites, premier rapport, décembre 2001.

(\*\*) Allongement de la durée d'assurance, création de la décote et de la surcote.

Une valeur positive améliore le solde financier du régime général, une valeur négative le dégrade.

Sources : (1) Commission des comptes de la sécurité sociale (rapport de septembre 2003) ; (2) et (3) Rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2004).

## **IV – Les questions posées par la réforme**

La réforme adoptée en 2003 soulève des questions que l'on s'efforcera ici de présenter sans prétendre à l'exhaustivité. Les points de vue exprimés sur ces questions diffèrent. Cette diversité reflète à la fois des différences d'appréciation sur les orientations retenues et l'existence de zones d'incertitude que seul l'avenir permettra de lever. L'ampleur du débat qui a précédé l'adoption de la réforme et s'est ensuite poursuivi justifie que l'on évoque les points qui ont soulevé le plus d'interrogations et de controverses.

### **1. L'équilibre financier des régimes est-il assuré ?**

La question de l'équilibre financier du système de retraite permis par la réforme a été posée tout au long des débats qui ont entouré son adoption.

Selon les tableaux de financement établis au moment du vote de la loi, le solde net des mesures prises (mesures procurant des économies telles que l'allongement de la durée d'assurance et mesures ayant un coût telles que l'ouverture de possibilités de départ avant 60 ans ou les revalorisations du minimum contributif) s'établit en 2020 à 18 milliards d'euros pour le régime général et les régimes de fonctionnaires. Ces 18 milliards d'euros (5 milliards d'euros au titre du régime général et 13 milliards d'euros au titre des régimes de fonctionnaires) représentent un peu moins de la moitié du besoin de financement initial évalué pour 2020 à 43,5 milliards d'euros (15,5 milliards d'euros au titre du régime général et 28 milliards d'euros au titre du régime de fonctionnaires) : un tiers des besoins de financement du régime général et la moitié de ceux des régimes de fonctionnaires.

L'exposé des motifs de la loi de 2003 indique que : « l'augmentation des cotisations vieillesse, dans le régime général, et l'effort accru des employeurs publics, en ce qui concerne les régimes de la fonction publique, permettront d'équilibrer notre système de retraite en 2020. Une augmentation de 0,2 point est d'ores et déjà prévue en 2006 ».

L'équilibre financier de la réforme s'analyse ainsi de la façon suivante :

- Régime général :
  - Solde net des mesures prises dans la loi : 5 milliards d'euros
  - Redéploiement de cotisations d'assurance chômage (2 points) : 10 milliards d'euros.
- Régimes de fonctionnaires :
  - Solde net des mesures prises dans la loi : 13 milliards d'euros
  - Contribution des employeurs publics : 15 milliards d'euros

Le financement des régimes de fonctionnaires requiert une hausse significative des contributions des employeurs publics qui a été présentée comme faisant partie intégrante de la réforme adoptée par le Parlement et qui serait, d'ailleurs, rendue d'autant plus facile que le contexte économique serait favorable.

La partie du financement de la réforme résultant de redéploiements de cotisations, qui seraient possibles en cas de retour au plein emploi, a, quant à elle, soulevé beaucoup d'interrogations et continue d'en soulever. L'hypothèse économique retenue est-elle réaliste ? Que se passerait-il si elle ne se vérifie pas ?

Le scénario de retour au plein emploi en 2010 correspond, comme l'indique l'exposé des motifs de la loi, au scénario retenu pour référence par le Conseil d'orientation des retraites dans le premier rapport qu'il a remis en décembre 2001.

Dès sa présentation, le Conseil a indiqué qu'il s'agissait d'un scénario volontariste qui supposait que des actions fortes soient engagées par l'ensemble des acteurs en vue de développer l'emploi et remettre en cause la situation d'exclusion des salariés les plus âgés du monde du travail, aujourd'hui entrée dans les faits. Rien n'assure, en effet, que l'accroissement des sorties de la vie active se traduise mécaniquement par une diminution du chômage. Le réalisme de l'hypothèse retenue doit donc se mesurer à l'aune des efforts engagés pour renverser la tendance dans le champ du travail et de l'emploi.

Cette considération est sans doute la principale que l'on puisse faire aujourd'hui. Elle a plus d'importance pour la question posée que les interrogations suscitées par une conjoncture économique moins bonne que prévue au cours des années récentes. On l'a vu, les effets de cette conjoncture sur l'équilibre à long terme des régimes de retraite sont, par eux-mêmes, limités.

Si l'amélioration prévue ne se produisait pas, le choix serait alors ouvert entre un accroissement des recettes allouées aux régimes sans baisse équivalente des cotisations de chômage et un ajustement des droits à pension (moindre revalorisation, modification du mode de calcul...). Une telle situation n'est envisagée ni dans le texte de la loi ni dans son exposé des motifs, le gouvernement n'ayant pas souhaité inscrire dans la loi des augmentations significatives de cotisations<sup>151</sup>.

Le Ministre des affaires sociales a indiqué à plusieurs reprises au cours des débats parlementaires que, dans son esprit, si le chômage ne diminuait pas les hausses de cotisations seraient probablement inévitables.

Il faut rappeler que la loi prévoit un pilotage du système de retraite dans la durée. Des ajustements complémentaires restent ainsi possibles dans le cadre de ce pilotage à long terme et des rendez-vous fixés par la loi.

## 2. Les efforts requis par la réforme sont-ils justement partagés ?

La réforme fait le choix de mesures portant sur la durée d'assurance et par voie de conséquence l'âge du départ à la retraite, de mesures portant sur le niveau des pensions et prévoit, enfin, des ajustements des recettes des régimes. Il est aujourd'hui difficile d'évaluer l'impact social de ces diverses mesures, qui dépend des comportements des assurés, eux-mêmes extrêmement dépendants du contexte du travail et de l'emploi. Prolongeant la présentation des premières estimations *ex ante* faites à partir des modèles construits par les

---

<sup>151</sup> Seule une hausse de 0,2 point en 2006 est prévue.

régimes et les administrations et dont on a souligné la difficulté, on peut cependant, dès aujourd'hui, faire quelques observations.

## 21. La durée d'assurance et l'âge du départ à la retraite

L'allongement de la durée d'assurance soulève quatre types de questions :

- celle de la capacité qu'auront les assurés de prolonger effectivement leur activité, cette question renvoyant à celle des conditions de travail et d'emploi (21.1) ;
- celle de ses effets différenciés au fil des générations, compte tenu de l'allongement de la durée des études (21.2) ;
- celle des effets de la règle pour les assurés ayant eu de longues carrières et, le cas échéant, une espérance de vie plus courte (21.3) ;
- celle des effets de la règle pour les assurés ayant connu des aléas ou des interruptions de carrière (21.4).

21.1 La loi prévoit implicitement, comme on l'a déjà noté, la prise en compte de la **situation de l'emploi** pour l'allongement de la durée d'assurance, puisque, avant chaque nouvelle étape d'allongement, il est prévu un rapport du gouvernement incluant un point sur la situation de l'emploi, la réunion d'une conférence tripartite sur l'emploi et un avis du Conseil d'orientation des retraites et de la Commission de garantie des retraites.

On notera, cependant, que la portée de cette condition est, selon les termes de la loi, différente pour l'échéance 2008 (passage de 40 à 41 ans) et les suivantes. Entre 2009 et 2012 l'allongement est d'ores et déjà déterminé dans la loi, et il est simplement prévu une possibilité de modification du calendrier de mise en œuvre par décret (après les différents avis obligatoires). Ensuite, une décision d'allongement doit être prise à chaque étape, dans les conditions prévues par la loi (prise en compte des gains d'espérance de vie et des différents avis obligatoires).

Le chantier de l'emploi et du travail est ainsi tout à fait capital si l'on souhaite que le schéma prévu par la loi se réalise, c'est à dire que les assurés puissent, en prolongeant leur activité, atteindre les taux de remplacement affichés comme cibles par la réforme.

Il s'agit d'éviter deux situations qui ne sont pas celles recherchées par la loi. La première serait celle dans laquelle on devrait renoncer à allonger la durée d'assurance, faute d'emplois et où il faudrait trouver de nouvelles recettes dans un contexte économique difficile ou agir sur le niveau des pensions. La seconde serait celle où, malgré l'absence d'amélioration de l'emploi, on allongerait néanmoins la durée d'assurance, ce qui aurait pour corollaire un accroissement du nombre de salariés seniors en situation de chômage ou d'inactivité, avec des revenus amoindris et d'éventuelles répercussions négatives sur le niveau de leurs pensions (soit qu'ils fassent liquider leur pension en subissant une décote, soit qu'ils attendent d'avoir le taux plein mais avec le risque de prise en compte dans le calcul de leur pension de fins de carrière défavorables).



21.2 La réforme s'applique de façon différenciée, **selon les générations**, l'allongement de la durée d'assurance requise se faisant parallèlement aux gains d'espérance de vie constatés à 60 ans. Les générations concernées ont, par ailleurs, connu une élévation de l'âge moyen de fin d'**études** qui est passé de 16,5 ans pour la génération 1940, à 17,5 ans pour la génération 1950 et 19 ans pour la génération 1960.

Les durées d'assurance requises pour ces générations, telles qu'on peut aujourd'hui les extrapoler à partir notamment des espérances de vie projetées, seraient respectivement de 40 ans, 40,5 ans et 41,75 ans. Si l'on additionne l'âge moyen de sortie d'études et la durée d'assurance requise,<sup>152</sup> on aboutit à 56,5 ans pour la génération 1940, 58 ans pour la génération 1950 et 60,75 ans pour la génération 1960. Pour ces générations (celles dont traite la réforme), la règle de partage des gains d'espérance de vie aboutit, en moyenne, à faire coïncider le moment où sont remplies la condition d'âge (60 ans) et la condition de durée d'assurance requise dans les régimes. Elle se traduit par un allongement des durées de retraite.

Les générations suivantes connaîtront un âge de fin d'études plus élevé en moyenne. Cet âge est de 21 ans à partir de la génération 1974. Ces générations qui partiront après 2020 seront conduites toutes choses égales d'ailleurs, dans les conditions de durée d'assurance prévues pour 2020, à des différés de leurs âges de départ en retraite plus importants que les précédentes.

21.3 Les effets de la réforme, en termes d'âge de départ à la retraite sont fortement différenciés selon **les catégories sociales** en raison des mesures particulières prises pour permettre le départ avant 60 ans des personnes entrées tôt dans la vie active et du rôle prééminent donné au critère de durée d'assurance.

- Les possibilités de départ avant 60 ans ouvertes par la réforme concernent les personnes entrées tôt dans la vie active et remplissant un double critère de durée d'assurance et de durée de cotisation. Les effectifs de personnes concernées par la mesure sont importants : environ 500 000 bénéficiaires d'ici 2008.

Dans la fonction publique où il existe des agents ayant commencé à travailler aussi tôt, le dispositif n'est pas encore transposé. Le Gouvernement a annoncé son intention de commencer des négociations sur le sujet, avec l'objectif d'aboutir avant l'été.

- Par ailleurs, le critère de durée pèse moins sur les personnes entrées tôt dans la vie active que sur celles qui ont poursuivi des études longues. Les données recueillies par l'INSEE montrent qu'il existe une corrélation, au moins pour les hommes, entre âge de fin d'études et espérance de vie. Le critère pèse donc moins sur les personnes ayant une plus faible espérance de vie.

On estime aujourd'hui (selon le modèle DESTINIE de l'INSEE) qu'il existe un écart de 7 à 8 ans de l'âge de fin d'études entre le quart de la population ayant les durées d'études les plus courtes et le quart de la population ayant les durées d'études les plus longues. Cet écart est assez stable au fil des générations.

---

<sup>152</sup> Ce qui correspond à un raisonnement simplifié supposant que tous les actifs valident des droits continûment de la sortie des études au moment du passage à la retraite.

C'est ainsi que l'âge de sortie d'études du quart de la population ayant fait le moins d'études est de 14 à 15 ans pour la génération 1950 et d'un peu plus de 17 ans pour la génération 1960. Pour cette tranche de la population, le total de l'âge de sortie d'études et de la durée requise demeure inférieur à 60 ans au terme de la réforme (2020). A l'inverse, l'allongement de la durée requise conduit mécaniquement à un âge d'obtention du taux plein pour la retraite de 65 ans<sup>153</sup> pour les assurés ayant les plus longues durées d'études. Pour la génération 1960, l'âge moyen de fin d'études du quart de la population ayant fait les plus longues études est, en effet, d'environ 24 ans.

21.4 On a supposé dans les raisonnements schématiques précédemment retenus que les assurés validaient continûment des droits entre l'âge de sortie des études et l'âge du départ à la retraite. Dans la réalité, un certain nombre d'assurés ayant eu des **débuts de carrière difficiles**, connu de longues **périodes de chômage** ou des **interruptions d'activité**, ne se trouvent pas dans cette situation. L'évolution de leur situation et de leurs droits au regard de la retraite mérite une évaluation particulière.

Outre cette étude de la situation effective des assurés, un bilan d'ensemble de l'évolution des règles déterminant leurs droits devrait être effectué du point de vue des principes qui les inspirent. La réforme introduit, en effet, aussi bien pour les possibilités de départ avant 60 ans, que pour le calcul du minimum contributif, une distinction entre les périodes strictement cotisées et les périodes validées à d'autres titres (notamment l'éducation des enfants). La portée de l'évolution vers une plus grande contributivité ainsi engagée devra être attentivement étudiée.

## 22. Le niveau des pensions

### 22.1 Taux de remplacement

Le taux de remplacement est le rapport entre la pension au moment du départ à la retraite et le dernier salaire perçu. On considère ici le taux de remplacement net, c'est-à-dire, le rapport entre pension et salaire, tous deux nets de cotisations sociales et de contribution sociale généralisée.

La baisse du taux global moyen de remplacement induite par la réforme de 1993 pèse, de façon progressive, sur les ressortissants du régime général et des régimes alignés partant en retraite depuis 1994 et elle atteindra son régime de croisière pour les assurés partant en retraite en 2020. Elle induit une réduction du taux de remplacement pour un salarié au salaire moyen ayant une carrière complète, de l'ordre de 7% (-6 points) entre 2000 et 2020.

Par ailleurs, les accords signés dans les régimes complémentaires de retraite depuis 1994 pèsent également sur le taux de remplacement des salariés. Dans son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites avait estimé à environ 9% (-8 points) entre 2000 et 2020 la diminution de taux de remplacement résultant des paramètres de calculs fixés par ces accords, pour un salarié au salaire moyen ayant une carrière complète. Selon les calculs du Conseil, le

<sup>153</sup> A 65 ans le taux plein est attribué quelle que soit la durée d'assurance validée par l'assuré.

taux de remplacement d'un salarié au salaire moyen était estimé passer de 84% en 2000 à 67% en 2040.

Un élément d'incertitude tient cependant à la durée des accords dans les régimes complémentaires. Les calculs faits pour le Conseil en 2001 se fondaient sur les accords de 1994, 1996 et 2001 et avaient conventionnellement supposé que les paramètres retenus en 2001 continueraient de s'appliquer au cours des 20 prochaines années. L'accord signé le 13 novembre 2003 est plus restrictif que l'accord de 2001. Il ne couvre cependant, comme les précédents, qu'une période limitée : 2003 à 2008.

Il faut noter que la baisse du taux de remplacement ne signifie pas que les pensions baissent en valeur absolue, mais qu'elles progressent moins vite que les salaires. Sur la période considérée, on estime que, sous les hypothèses retenues, les pensions continueront de croître à la liquidation, pour chaque génération, en euros constants.

- L'objectif de niveau moyen des pensions :

La réforme de 2003 précise dans son exposé des motifs qu'un niveau de retraite de l'ordre, en moyenne, de deux tiers du revenu d'activité constitue la référence choisie par le gouvernement. La loi ne précise pas s'il s'agit d'un niveau visé au moment de la liquidation ou valant pour l'ensemble des pensionnés. On peut penser qu'il s'agit du rapport entre la pension moyenne et le revenu moyen d'activité, nets de prélèvements sociaux, observé à un instant donné, ratio global qui devrait s'établir aux alentours de 65% (selon les estimations réalisées en 2001), une fois la réforme de 1993 montée en charge<sup>154</sup>. Il peut alors se lire comme une orientation du gouvernement visant à ne pas prendre de nouvelles mesures de portée générale sur le niveau des pensions et allant au-delà des mesures décidées en 1993.

- La réforme comporte, en outre, diverses mesures ayant une incidence sur le niveau des pensions au moment de leur liquidation.
  - La modulation en fonction des durées d'assurance :

La réforme comporte une mesure de portée non négligeable pour les personnes n'ayant pas une carrière complète qui consiste à proratiser la pension en 160<sup>ème</sup> en cas de durée d'assurance validée inférieure à 160 trimestres (ou 40 ans), contre 150 trimestres (ou 37,5 ans) précédemment dans le régime général. Ce mode de calcul s'ajustera par la suite au fur et à mesure de l'allongement de la durée d'assurance (calcul en 164<sup>ème</sup> pour une condition de 41 ans etc.). Cette mesure touche plus particulièrement les femmes qui, plus fréquemment que les hommes, ont des carrières incomplètes mais qui bénéficieront, en sens inverse, de l'effet de la réduction de moitié de la décote dans le régime général et les régimes alignés.

Par le jeu de la surcote, la réforme améliore les droits des personnes qui prolongent leur activité au-delà du moment où elles peuvent bénéficier du taux plein.

- Les mesures relatives aux petites pensions :

Une garantie minimum est fixée pour les personnes ayant cotisé sur de faibles salaires. Cette garantie s'établit à 85% du SMIC net de prélèvements sociaux en 2008, pour une carrière

---

<sup>154</sup> Dans ces estimations, le taux de remplacement était supposé stabilisé entre 2030 et 2040.

complète. Elle augmente le taux de remplacement garanti aux plus faibles salaires par rapport à la situation actuelle.

Cet objectif devrait être atteint par des revalorisations successives du minimum contributif prévues d'ici 2008 dans le régime général et les régimes alignés. La garantie ne joue, cependant qu'au moment de la liquidation et pas ensuite. Les pensions portées au minimum sont, après leur liquidation, revalorisées comme les prix à l'instar de l'ensemble des pensions.

On notera, cependant, que pour la fonction publique, la réforme a consisté en un rapprochement avec le régime général. Ce rapprochement aboutit à une diminution du montant servi pour les carrières courtes et à une augmentation pour les carrières de plus de 30 ans.

- Le régime additionnel sur les primes des fonctionnaires :

La réforme prévoit la mise en place d'un régime additionnel sur les primes pour les fonctionnaires, dont la montée en charge sera très progressive.

- Les polypensionnés :

Enfin, des mesures particulières correctrices sont prises afin d'assurer aux polypensionnés un traitement comparable à celui des unipensionnés. Elles sont substantielles (coût net estimé à 900 millions d'euros en 2020). En permettant de prendre en compte pour les polypensionnés les carrières tous régimes, elles améliorent de fait le taux de remplacement, même si elles ne traitent qu'une partie du problème des polypensionnés (elles ne traitent pas, notamment, du cas complexe des polypensionnés public-privé).

## *22.2 Revalorisation des pensions*

La réforme inscrit dans la loi une garantie d'indexation sur les prix des pensions liquidées dans le régime général, les régimes alignés et les régimes de fonctionnaires. Les effets de cette indexation sur la situation respective des actifs et des retraités sera tributaire de l'évolution économique d'ensemble et plus particulièrement de l'évolution des salaires. Si le pouvoir d'achat des salaires augmente comme on peut le penser, en moyenne, sur le long terme elle conduit à une évolution du revenu des retraités plus faible que celle des actifs employés. Dans certaines périodes de difficulté économique, elle préserve, en revanche, la situation des retraités.

La loi prévoit toutefois qu'une correction du taux de revalorisation de l'année suivante puisse être proposée par le gouvernement au Parlement, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur proposition d'une conférence présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale et réunissant les organisations syndicales et professionnelles représentatives au niveau national. Il n'est ainsi pas exclu que des mesures soient prises en période de croissance pour faire bénéficier les retraités des fruits de cette croissance.

Le suivi de l'évolution du taux de remplacement et du niveau des pensions comparé à celui des revenus d'activité est une des missions du Conseil d'orientation des retraites. Il conduira le Conseil à suivre à la fois les données issues de l'échantillon interrégime des retraités, et de cas-type aussi représentatifs que possibles des situations les plus fréquemment rencontrées.

### 23. L'augmentation des recettes

La réforme prévoit un transfert de points de cotisations de chômage au bénéfice du régime général, qui devrait être neutre pour les cotisants, et des financements des employeurs publics au bénéfice des régimes de fonctionnaires qui devraient peser, en définitive, sur les contribuables.

La question ouverte par un certain nombre de partenaires d'un élargissement de l'assiette du financement des régimes, fort complexe et controversée, relève des missions confiées par la loi au Conseil d'orientation des retraites qui, aux termes de la loi, doit mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite et suivre l'évolution de ce financement.

Au total, les effets de la réforme sur les durées d'activité et le niveau des pensions dépendent largement de la situation de l'emploi. Ils devraient être appréciés au fil de la mise en œuvre de la réforme dans le cadre du travail de suivi confié au Conseil d'orientation des retraites qui devra porter, comme le prévoit la loi, sur l'évolution des conditions de cessation d'activité et de départ en retraite, des taux de remplacement et des niveaux de pension. La situation des assurés ayant connu des entrées dans la vie active difficiles, ou des aléas de carrière, de même que celle des bénéficiaires des minimums de pension devront faire l'objet d'un suivi particulier. La réforme alignant les règles de durée d'assurance, de décote et d'indexation des régimes de fonctionnaires sur celles du régime général, même si elle le fait progressivement entre 2000 et 2020, aboutit à un effort particulier important des fonctionnaires qui succède à l'effort demandé aux salariés du secteur privé lors de la réforme de 1993. Ceci se mesure d'ailleurs au fait que trois quarts environ des économies réalisées par la réforme à l'horizon 2020 le sont dans les régimes de fonctionnaires, ce qui est important, compte tenu des effectifs concernés. Mais sur les deux points évoqués (durée d'assurance et indexation), à l'issue de la réforme, la situation des fonctionnaires sera identique à celle des salariés du privé. En revanche, leurs taux de remplacement au moment de la liquidation de leur pension ne subit, en principe, aucune diminution, dès lors qu'ils diffèrent leur départ en retraite, contrairement à ce qui est prévu pour les salariés du secteur privé et résulte des réformes intervenues dans le régime général et les régimes complémentaires au début des années 90.

### 3. Comment apprécier les mesures incluses dans la réforme concernant les avantages familiaux et conjugaux ?

Cette question est l'une des questions controversées de la réforme de 2003 qui, pourtant, ne traite que certains aspects des droits respectifs des hommes et des femmes vis-à-vis de la retraite.

Les deux modifications principales apportées par la loi concernent les conditions d'attribution de certains avantages familiaux pour les fonctionnaires et les conditions d'ouverture du droit aux pensions de réversion.

La première modification résulte de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (dite jurisprudence Griesmar) qui a jugé non conforme au principe d'égalité entre hommes et femmes le fait de réserver la bonification de durée de service de un an par

enfant aux femmes fonctionnaires. La mise en conformité du droit avec la jurisprudence a conduit à ouvrir le droit aux hommes et à fixer une condition de cessation d'activité pour l'octroi de la bonification qui permet de valider désormais, pour les enfants nés après 2004, jusqu'à 3 ans par enfant (au lieu de 1 an avant la réforme). Lorsqu'il n'y a pas de cessation d'activité, la bonification n'est, en revanche, pour les enfants nés après 2004, que de 6 mois. Par ailleurs, cette condition pose, aujourd'hui, des difficultés de mise en œuvre pour les femmes ayant eu des enfants avant l'entrée en vigueur de la réforme, alors qu'elles ne relevaient à l'époque d'aucun régime de sécurité sociale.

La modification introduite, rendue nécessaire par la jurisprudence communautaire, crée une différence de traitement entre fonctionnaires et salariés du secteur privé. La Cour de justice des Communautés Européennes estime, en effet, que dans le régime général mais non dans les régimes spéciaux, des avantages familiaux particuliers peuvent être réservés aux femmes. Dès lors la majoration de durée d'assurance de deux ans par enfant demeure dans le régime général réservée aux femmes et sans condition d'interruption d'activité.

Le deuxième ensemble de modifications importantes apportées par la loi concerne les conditions d'attribution des pensions de réversion. Les mesures prises par la loi conduisent à un rapprochement sensible des conditions requises dans les différents régimes (amélioration des pensions des veufs de fonctionnaires, allègement et simplification des conditions d'octroi des réversions dans le régime général). Des différences subsistent cependant avec le maintien d'une condition de ressources dans le régime général et les régimes alignés, alors qu'aucune condition de ce type n'existe dans les régimes du secteur public et les régimes complémentaires du secteur privé. La particularité du droit du régime général est soulignée par l'utilisation de la qualification d'allocation différentielle pour la pension de réversion.

Au total, du fait notamment du droit communautaire, on aboutit aujourd'hui à une situation peu compréhensible.

Le Conseil qui a d'ailleurs amorcé une réflexion sur ce sujet et plus généralement sur la question de l'égalité entre hommes et femmes dans les régimes de retraite<sup>155</sup> (voir annexe 9) considère que c'est l'une des questions essentielles pour l'avenir des retraites.

#### 4. Comment les régimes par répartition et les compléments d'épargne-retraite vont-ils coexister ?

La loi de 2003 affiche le choix de la répartition pour le financement des retraites, l'épargne-retraite ne devant jouer qu'un rôle complémentaire aux régimes obligatoires.

Elle complète les dispositifs existants (contrat « Madelin » pour les non salariés, PREFON pour les fonctionnaires, produits dits des articles 39, 82 et 83 du Code général des impôts pour les salariés du privé bénéficiant d'un contrat collectif mis en place dans le cadre de leur entreprise), en s'efforçant de répondre à la demande d'un accès de toutes les catégories socioprofessionnelles à l'épargne retraite et de plus de sécurité et de transparence dans sa gestion.

---

<sup>155</sup> Séances du Conseil de mai et d'octobre 2002.

Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas étudié la question de l'épargne retraite dans son premier rapport, mais il lui a consacré une séance en septembre 2002, qui a permis un travail approfondi<sup>156</sup>. A la lumière de ce travail, et de la connaissance des situations existant dans les autres pays, on peut imaginer que la réforme conduise à l'un des trois scénarios suivants de coexistence des régimes de retraite obligatoires et des produits d'épargne retraite.

- Le premier scénario serait celui d'un faible développement de l'épargne retraite dans les prochaines années, les Français continuant à marquer une préférence pour les produits avec une sortie en capital, et en particulier pour l'assurance vie qui a jusqu'à présent joué, pour les ménages qui en avaient les moyens, le rôle d'épargne disponible à tout moment (au bout de huit ans) et notamment pour la retraite.
- Le deuxième scénario serait celui où l'épargne retraite conduirait à une déstabilisation partielle des régimes par répartition. Ce n'est pas le scénario recherché par les auteurs de la réforme qui n'ont, par exemple, pas prévu d'allègements de cotisation pour le PERP. Mais certains estiment que cette déstabilisation pourrait venir de deux facteurs. En premier lieu, l'importance donnée par certaines entreprises à la rémunération indirecte augmenterait les inégalités entre salariés. En second lieu, l'existence de compléments de retraite pourrait être mise en avant par les cadres pour refuser des hausses de cotisation aux régimes obligatoires.
- Dans le troisième scénario, enfin, l'épargne retraite constituerait un véritable complément de la retraite par répartition pour les cadres et les non salariés ne bénéficiant pas d'un taux de remplacement très élevé<sup>157</sup>, sans pour autant concurrencer les régimes obligatoires.

Il est difficile aujourd'hui de se prononcer sur le scénario le plus probable. Tout dépendra des choix qui seront faits dans le champ des retraites et en matière de politique de l'épargne. Le volume global du patrimoine des ménages, sa répartition selon les différentes formes d'épargne, le coût social et fiscal des différents dispositifs, constitueront dans l'avenir un ensemble de données qu'il faudra analyser avec attention.

##### 5. Comment prendre en compte la pénibilité pour la retraite ?

La loi fixe un délai de trois ans pour que s'engage une négociation interprofessionnelle sur le thème de la pénibilité pour les salariés du secteur privé. Des discussions ont été engagées sur ce thème dans la fonction publique.

La question de la prise en compte de la pénibilité pour la retraite était évoquée dans le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites. Le Conseil y indiquait avec force qu'une prise en compte de la pénibilité dans le système de retraite ne saurait dispenser de rechercher par tous les moyens une diminution des situations de travail pénible et de prévoir, lorsque cela paraît le plus approprié, des contreparties pour les salariés au moment même où les situations

<sup>156</sup> Voir la note sur les compléments de pension de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites, disponible sur le site du Conseil, à l'adresse : [www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)

<sup>157</sup> On constate, en effet, que le taux de remplacement des retraites est d'autant plus faible que le revenu d'activité est élevé.

de pénibilité se produisent. Il constatait, par ailleurs, qu'à l'heure actuelle, la prise en compte des situations de pénibilité pour la retraite se fait de façon très inégale pour les assurés, selon le régime dont ils relèvent, la branche ou le secteur auquel ils appartiennent, voire le type de poste qu'ils occupent. Les exemples foisonnent de personnes se trouvant dans des situations de pénibilité ou subissant des contraintes identiques, exerçant le même métier ou occupant des postes analogues qui ne bénéficieront pas des mêmes droits en termes d'âge de la retraite (c'est par exemple le cas des infirmières du public et de celles du privé ; des distorsions analogues existent au sein même du secteur privé entre branches ou entreprises ayant souscrit au CATS et celles ne l'ayant pas fait). Par ailleurs, les dispositifs existants sont bien souvent extrêmement rigides et leur champ épouse mal une réalité qui évolue, les conditions d'exercice de certains métiers s'améliorant, cependant que de nouvelles formes de pénibilité apparaissent ailleurs.

L'orientation retenue par le Conseil s'exprimait ainsi : « une approche dans laquelle, pour ouvrir des droits à bonification ou à retraite anticipée, on ne tienne pas seulement compte du secteur d'activité ou du métier mais également du poste effectivement occupé. Une identification des périodes correspondant à une activité pénible se ferait plus facilement au moment où elle est effectuée que lors de la liquidation de la pension. Dans cette perspective, l'étude de dispositifs permettant l'attribution de bonifications de durée d'assurance sur la base de situations constatées au niveau de l'entreprise ou de l'administration, dans un cadre collectif organisé et contrôlé paritairement, mériterait d'être conduite. Un tel dispositif nécessiterait sûrement que, sur le mode des cotisations à la branche des accidents du travail, une modulation des cotisations des employeurs soit prévue pour inciter à une réduction du nombre de postes identifiés comme pénibles ».

La réflexion du Conseil s'est depuis poursuivie par l'examen d'un rapport qui lui a été remis en 2003<sup>158</sup> (voir pour la présentation de ce rapport et des travaux ultérieurs d'experts, annexe n°8). La principale proposition de ce rapport consiste à prendre en compte pour la retraite les pénibilités du travail entraînant une réduction de l'espérance de vie en bonne santé, en appliquant des critères s'appréciant poste par poste et définis en fonction des données épidémiologiques existantes. Ce rapport n'est qu'exploratoire et ne prétend pas régler toutes les modalités d'une prise en compte concrète de la pénibilité et de son financement. Il constitue cependant une base utile pour un chantier difficile dont on doit souligner qu'il devrait conduire à une négociation plus large sur les conditions de travail, thème éclipsé du champ de la négociation collective depuis que le chômage est la préoccupation dominante.

## 6. La nécessité de gagner le pari sur l'emploi

L'augmentation de l'emploi des seniors constitue un enjeu stratégique non seulement pour l'équilibre futur des régimes de retraite, mais plus largement pour assurer la croissance future. Dans cette perspective, l'action sur l'emploi est aussi importante que l'ajustement des paramètres des régimes de retraite. Le pari est considérable.

L'augmentation de l'activité des seniors ne saurait se concevoir, même si ce n'est pas un préalable, que dans le cadre d'une amélioration générale de l'emploi bénéficiant à l'ensemble de la population. Il s'agit simultanément de réussir le retour au plein emploi et de parvenir à

---

<sup>158</sup> *Pénibilité et retraite*, Y. Struillou, 2003, accessible sur le site du Conseil d'orientation des retraites à l'adresse : [www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)



combler l'écart d'environ 2,5 ans qui sépare aujourd'hui, dans le secteur privé, le moment où l'on cesse son activité de celui où l'on fait liquider sa retraite. Quelques chiffres permettent de mesurer l'ambition : retourner au plein emploi et revenir à un taux de chômage de l'ordre de 4% c'est, à l'horizon 2010, diminuer de 1,3 million le nombre de chômeurs et augmenter corrélativement le nombre d'actifs de 1,8 million<sup>159</sup>, soient au total 3,1 millions d'emplois supplémentaires. Le Conseil d'orientation des retraites n'ayant pas compétence sur l'ensemble des questions d'emploi, les réflexions qui suivent sont centrées sur l'emploi des seniors.

Dans cette perspective, quel jugement porter sur les mesures prises à l'occasion de la réforme ?

Pour la première fois, une loi portant sur les retraites comporte des dispositions substantielles modifiant le code du travail et la réglementation relative à l'emploi : modification de l'âge du droit de mise à la retraite d'un salarié par son employeur, fermeture ou resserrement des dispositifs de préretraite, modification de la « contribution Delalande » qui pénalise le licenciement de salariés âgés, etc. C'est le signe que la forte liaison entre le droit du travail et le droit de la sécurité sociale, comme éléments de la politique des retraites, a été perçue par le législateur.

La loi invite les partenaires sociaux à s'emparer par la négociation de la question, en étendant le champ de la négociation collective. Elle fait ainsi de l'emploi des salariés âgés et de leur accès à la formation professionnelle un thème obligatoire de la négociation collective. Elle prévoit, par ailleurs, qu'une conférence tripartite sur l'emploi et la formation<sup>160</sup> réunisse tous les quatre ans l'Etat et les partenaires sociaux, cependant que chaque année la commission de la négociation collective donnera un avis sur l'évolution de l'emploi des seniors.

Il est clair, cependant, que des mesures juridiques ne suffiront pas par elles-mêmes.

Il est vrai que le contexte actuel de l'emploi ne facilite pas une telle démarche et que l'amélioration de l'emploi des seniors peut apparaître comme contradictoire avec la nécessité d'augmenter les chances d'accès des jeunes au marché du travail. Toute l'histoire passée et les exemples étrangers montrent, cependant, que ce n'est pas en développant les cessations anticipées d'activité que l'on fait, pour autant, une meilleure place aux jeunes. Bien au contraire, ce sont les mêmes pays qui ont de bons taux d'emploi des jeunes et de bons taux d'emploi des seniors, s'opposant à ceux qui pratiquent une discrimination en fonction de l'âge pénalisante pour les plus jeunes comme pour les plus âgés.

Il s'agit ici d'articuler le court et le moyen terme en préparant sans attendre les conditions d'une remontée du taux d'activité des seniors qui sera dans un très petit nombre d'années d'une vitale nécessité aussi bien pour l'équilibre des régimes de retraite que pour un fonctionnement satisfaisant du marché du travail et, plus largement, pour la croissance économique.

L'action à mener doit s'inscrire dans le cadre d'une grande mobilisation pour l'emploi qui suppose un diagnostic partagé, qui fait aujourd'hui largement défaut en France, et un

<sup>159</sup> Ces chiffres sont tirés du scénario de retour au plein emploi en 2010 retenu par le Conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport.

<sup>160</sup> La première conférence s'est tenue en novembre 2003.

ensemble d'actions concernant tous les âges. En aucun cas il ne s'agit de déplacer les problèmes d'une classe d'âge vers une autre.

On rappellera les axes d'action proposés par le Conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport :

- Bâtir une grande politique nationale conduite par l'Etat et les partenaires sociaux de manière résolue et visible avec des rendez-vous réguliers, à des intervalles proches (ce qui suppose de définir un projet collectif global mobilisant autour d'objectifs identifiés l'ensemble des acteurs).

- Modifier les perceptions et la capacité de gérer les âges (par une campagne nationale d'information, une action globale avec de grandes entreprises et quelques branches représentatives, la définition d'un programme spécifique de formation à la gestion des âges, une aide publique au diagnostic et à la conduite d'une politique active de gestion des âges).

- Prendre en compte la gestion des âges tout au long de la vie active (en encourageant la formation tout au long de la vie professionnelle, en agissant sur les conditions et l'organisation du travail, en favorisant la valorisation des compétences des travailleurs âgés, en développant des mécanismes incitatifs au retrait progressif d'activité<sup>161</sup>).

- Rechercher les moyens d'une plus grande neutralité de l'âge tant à l'entrée dans la vie active qu'à la sortie de celle-ci (en resserrant l'accès aux cessations anticipées et totales d'activité, en embauchant à tous les âges, en éliminant toutes les discriminations par l'âge).

Ces orientations restent, aujourd'hui plus que jamais d'actualité, même si certaines des mesures proposées figurent dans la loi de 2003 ou dans les actions entreprises par le gouvernement (resserrement des dispositifs de cessation d'activité, aide publique au diagnostic et à la gestion des âges, formation au long de la vie). Les mesures prévues par la loi (réforme substantielle des pensions des fonctionnaires, mesures particulières pour les enseignants) devraient d'ailleurs conduire à un chantier de gestion des carrières dans les Fonctions publiques. Les fonctionnaires ne souhaitent pas nécessairement changer tous d'activité, mais un nombre non négligeable ne peut accepter une prolongation sans l'ouverture de carrières plus diversifiées. La loi comporte d'importantes incitations pour les assurés à la poursuite de l'activité. Il convient, symétriquement, de créer des incitations aussi fortes pour que les employeurs, privés aussi bien que publics, conservent les salariés seniors dans l'emploi, dans des conditions satisfaisantes.

---

<sup>161</sup> La loi a supprimé les préretraites progressives même si elle a gardé des éléments de progressivité sous deux formes : avant la retraite, possibilité de cotiser à temps plein en travaillant à temps partiel et, après la retraite, retraite progressive. Pour les salariés ayant, ou ayant eu, une vie de travail longue ou pénible, l'aménagement de modalités adéquates de temps partiel, réduisant l'exposition à certaines contraintes, accroissant les possibilités de récupération ou améliorant les « passages de relais » aux successeurs éventuels, pourrait faciliter le maintien de ces salariés âgés en emploi et constituer une alternative intéressante au départ avant 60 ans. Cette question méritera d'être examinée plus précisément.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **DROIT A L'INFORMATION**



Dans son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites a fait du développement de l'information des assurés sur leur retraite, une orientation majeure. Cette orientation est fondée sur un triple constat :

- les insuffisances actuelles de l'information ;
- le développement dans tous les domaines de la vie en société de la demande d'information ;
- la nécessité de renforcer l'information au moment où les régimes évoluent.

Pour approfondir sa réflexion<sup>162</sup>, le Conseil a bénéficié des travaux de deux groupes techniques réunissant des experts des administrations et des caisses de sécurité sociale : un groupe général présidé par M. J-M. Palach, Inspecteur général des affaires sociales et un groupe particulier sur les fonctions publiques présidé par M. C. Peyroux, Inspecteur général de l'administration et de l'éducation nationale<sup>163</sup>. Le Conseil a, par ailleurs, pu utiliser au cours de l'automne 2003 les résultats d'une enquête réalisée par IPSOS à la demande du Secrétariat général du Conseil, pour permettre de préciser les attentes des assurés sociaux en matière d'information sur leurs droits à retraite.

La réflexion conduite par le Conseil tout au long de l'année 2003 a contribué à la préparation de la loi d'août 2003 relative au droit à l'information et de son dispositif de mise en oeuvre. Il est, en conséquence, logique qu'apparaissent de fortes convergences entre les orientations retenues par le Conseil et les dispositions de la loi.

Après une présentation de l'état des lieux précédant la réforme de 2003, les principales orientations retenues par le Conseil en vue d'améliorer l'information des assurés dans le contexte nouveau issu de la réforme, seront exposées.

Quelques précisions de vocabulaire doivent être données de façon préliminaire. On emploie souvent de manière indifférente les expressions information collective ou générale et information individuelle ou particulière.

Dans les développements qui suivent, on distinguera l'information collective (adressée à l'ensemble des assurés) et l'information individuelle (adressée à chaque personne), sachant que, dans les deux types d'actions, des données de caractère général doivent être communiquées.

---

<sup>162</sup> Un rapport exploratoire, remis au Conseil par Mme Maud Vialettes et examiné en séance plénière du 1<sup>er</sup> avril 2003, a constitué une base de travail très utile pour ces travaux.

<sup>163</sup> Les travaux de ces groupes ont permis l'élaboration d'un rapport sur le *Droit à l'information des assurés*, remis au Conseil d'orientation des retraites, et examiné en séance plénière du 11 septembre 2003.

## **CHAPITRE 1 - ETAT DES LIEUX AVANT LA REFORME DE 2003**

Malgré les améliorations considérables de l'information dispensée par les régimes de retraite et les efforts de communication des pouvoirs publics, l'information de la population sur la retraite demeure aujourd'hui très insuffisante. L'information collective est diffuse et d'un contenu assez faible, se développant essentiellement à l'occasion des débats périodiques sur la réforme des retraites. L'information individuelle se concentre, le plus souvent, au moment de la préparation du départ à la retraite. Elle est, en outre, généralement diffusée régime par régime, ce qui constitue une difficulté pour les nombreux assurés<sup>164</sup> qui ont relevé au cours de leur vie professionnelle de plusieurs régimes. Avant la réforme de 2003, des dispositions législatives et réglementaires imposaient aux différents régimes de retraite certaines obligations d'information de leurs ressortissants. Ces dispositions sont restées en partie lettre morte. Elles ne prévoyaient, de plus, aucune information globale et coordonnée, rendue, d'ailleurs, très difficile par l'éclatement du système de retraite français en de multiples régimes de base et complémentaires.

### **I - Une information collective sur la retraite en progrès, mais qui reste insuffisante**

L'information collective a un double objectif :

- elle est indispensable pour que les personnes apprécient la portée, sur leur situation personnelle, de l'ensemble des données les concernant ;
- elle est également indispensable à la bonne participation aux débats sur les évolutions du système de retraite.

L'information collective sur la retraite est dispensée par de multiples canaux : information donnée par les organismes gestionnaires de régimes de retraite, par les pouvoirs publics, par la presse écrite et audiovisuelle, par différents relais d'opinion et d'action (organisations syndicales, partis politiques) ou économiques (compagnies d'assurance, banques), sans parler de l'information diffusée via la formation initiale mais surtout continue.

Le propre de cette information est d'être extrêmement diffuse, peu cohérente et souvent présentée dans un contexte dramatisé par l'imminence d'une réforme. Pour l'assuré, l'accès aux données de base sur le fonctionnement même du système d'assurance vieillesse et sur les éléments essentiels de la problématique des retraites n'est pas aisé. Aussi, malgré une diversité d'expression et une sensible amélioration de l'information diffusée, notamment par les médias, il apparaît que les moyens donnés au citoyen pour étayer une opinion sur le sujet des retraites demeurent faibles.

---

<sup>164</sup> 40% environ.

## 1. Les canaux d'information collective sur les retraites

L'action la plus continue de diffusion d'une information collective sur la retraite est menée par **les organismes de retraite** qui développent à cet effet de multiples initiatives : diffusion de dépliants et de brochures d'information sur la retraite, envoi de lettres d'information (le plus souvent destinées à leurs retraités), mise en place de sites Internet d'information et de plateformes de réponse téléphonique. La qualité de l'information diffusée est généralement bonne mais elle demeure éparpillée.

La mise en œuvre récente (en 1999) d'un site Internet ([espace.retraite.tm.fr](http://espace.retraite.tm.fr)) consacré à une présentation d'ensemble des régimes de retraite associant le régime général (caisse nationale d'assurance vieillesse), les régimes complémentaires de salariés (AGIRC et ARRCO), les régimes alignés sur le régime général (commerçants, artisans et salariés agricoles) et d'autres partenaires du secteur des retraites est une initiative qui mérite d'être saluée. Par ailleurs, pour pallier l'éparpillement institutionnel, les régimes prennent également l'initiative d'organiser régulièrement dans les régions des réunions d'information ou « foires aux questions » dans lesquelles les différents régimes de retraite sont présents et susceptibles de répondre aux questions du public. Ce public est, pour l'essentiel, constitué de personnes proches de la retraite.

L'information diffusée par **les pouvoirs publics**<sup>165</sup> sur l'ensemble du système de retraite est, jusqu'ici, restée très limitée<sup>166</sup>.

S'agissant **des médias**, on observe un intérêt pour la question des retraites variable selon l'actualité, réserve faite de la presse spécialisée à caractère pratique ou financier. La situation évolue toutefois. On constate, en effet, aujourd'hui l'investissement d'un nombre croissant de journalistes dans un sujet perçu comme l'un des premiers centres d'intérêt des Français et comme une question permanente au cours des années à venir. La façon dont les récentes discussions sur la réforme des retraites intervenue en 2003 ont été retracées dans la presse marque, à cet égard, un progrès notable.

Dans ce contexte, la création en 2000 d'un organisme permanent, **le Conseil d'orientation des retraites**, a permis le développement d'un nouveau type d'information. Celui-ci, en faisant de la pédagogie et de la diffusion d'informations aussi objectives que possible l'une de ses missions, a certainement joué un rôle positif, même s'il reste modeste. L'ensemble des documents de travail discutés au Conseil est disponible immédiatement sur Internet ; des fiches pédagogiques et des lettres d'information sont réalisées ; le rapport du Conseil de 2001 a connu une large diffusion. Le président du Conseil et les membres du Secrétariat général sont amenés à participer à de nombreux débats ; le Secrétariat général du Conseil constitue un centre de ressources ouvert à tous et participe également à l'alimentation du débat.

## 2. Ce que savent les citoyens sur le système de retraite

Au total, il apparaît, comme le montre l'enquête IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, que la compréhension du fonctionnement général du système de retraite par la population n'est pas mauvaise, et qu'elle s'est sans doute améliorée au cours du

<sup>165</sup> L'Etat employeur, et la CNRACL, qui verse les retraites des agents des collectivités locales et des hôpitaux.

<sup>166</sup> A l'exception des mesures récentes évoquées ci-dessous.

temps, grâce aux multiples débats qui entourent depuis plusieurs années la question des retraites. D'importantes lacunes subsistent néanmoins.

Les principes de la répartition et le lien existant entre travail et retraite sont assez clairement identifiés par les personnes interrogées. Elles comprennent que les retraites sont payées par les actifs et donc qu'elles sont étroitement corrélées à la richesse produite. Le mécanisme de la contributivité est également correctement appréhendé comme impliquant un rapport direct entre le travail, via les cotisations versées, et les droits qui en sont retirés. L'existence de correctifs au titre, par exemple, des périodes d'éducation des enfants est, de même, assez généralement connue.

Cependant, si les principes qui fondent le contrat entre les générations sont assimilés, la manière dont ils s'articulent entre eux n'est pas très bien comprise. La façon dont les contributions et les droits individuels peuvent être globalement affectés par le contexte économique reste mal appréhendée et le débat sur les choix faits pour équilibrer le système n'apparaît pas très clair.

Les acteurs du système de retraite sont, par ailleurs, assez clairement identifiés en ce qui concerne la couverture de base. La CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse, gestionnaire du régime général) est une référence pour l'ensemble des salariés. Les non salariés et les fonctionnaires identifient assez bien leur interlocuteur. Les régimes complémentaires de salariés ne sont pas confondus avec les institutions proposant une couverture facultative en capitalisation.

Cependant, CNAV et Etat sont souvent perçus comme une même entité. Les régimes complémentaires de salariés sont surtout connus des cadres et mal identifiés par les non cadres.

Ces connaissances d'ensemble sont loin d'être négligeables, mais elles ne suffisent pas pour saisir toutes les implications des processus de réforme en cours.

Ce qui est plus préoccupant encore, les mécanismes précis de calcul des pensions dans les différents régimes (y compris ceux dont les personnes interrogées relèvent) sont très largement ignorés du public. Les personnes interrogées savent que comptent pour la retraite la durée d'assurance et la rémunération ou les cotisations. Cependant, on constate une grande méconnaissance du mode de calcul des droits à pension, et des termes essentiels ne sont pas compris. Le « taux plein<sup>167</sup> », donnée clef dans le fonctionnement des principaux régimes, est fréquemment confondu avec un « maximum » qui correspondrait à une carrière complète<sup>168</sup>. Il est généralement ignoré que ce taux plein est systématiquement accordé à 65 ans, quelle que soit la carrière accomplie par l'assuré.

Les mécanismes de décote<sup>169</sup> (qui existent déjà) et de surcote<sup>170</sup> (prévus à l'avenir) ne sont que très peu appréhendés, compte tenu de la grande focalisation des intéressés sur l'âge,

<sup>167</sup> 50% dans le régime général.

<sup>168</sup> Pour avoir aujourd'hui une pension « maximum » dans le régime général, il faut avoir non seulement le taux plein (50%), mais aussi une carrière complète c'est-à-dire 40 années d'assurance. En deçà, on peut avoir le taux plein si l'on attend 65 ans pour faire liquider sa pension, mais celle-ci est proratisée en fonction de la durée d'assurance effectivement validée.

<sup>169</sup> La décote est l'abattement appliqué à la pension en cas de départ à la retraite d'un assuré qui ne remplit pas les conditions pour bénéficier du taux plein (40 années d'assurance entre 60 et 65 ans, ou 65 ans quelle que soit sa durée d'assurance, en 2003).



entendu comme celui où on aura le taux plein, c'est-à-dire où on aura « fait le plein » de ses droits.

Le mode de calcul des trimestres n'est pas connu, et confondu généralement avec un décompte calendaire<sup>171</sup>, qui n'est effectué que dans le secteur public. Si un certain nombre de femmes savent qu'elles auront des majorations de durée d'assurance pour enfant, peu savent de combien d'années et quelle en sera l'incidence sur leurs droits. La façon dont comptent certaines périodes (chômage, maladie...) est ignorée.

Le mode de calcul des points servis par les régimes complémentaires et la façon dont ils se cumulent ne sont pas davantage connus et encore moins leur articulation avec les droits acquis dans les régimes de base. La diffusion régulière du décompte de points par les régimes complémentaires voit ainsi sa portée fortement atténuée.

Les mécanismes de plafonnement et d'actualisation des rémunérations d'activité professionnelle intervenant dans le calcul des droits sont mal compris lorsqu'ils sont connus. Il en est de même des possibilités de rachat existantes.

Les règles de réversion sont, pour l'essentiel, découvertes au moment du veuvage<sup>172</sup>.

Un tel constat montre l'importance du chemin à faire pour que chaque personne puisse comprendre les données concernant sa situation personnelle, et dispose des clés d'analyse des choix collectifs sur un système qui remplit un rôle essentiel aux yeux des citoyens.

## **II - Une information individuelle généralement concentrée peu avant le départ à la retraite**

L'information individuelle des assurés, qui est de la responsabilité des régimes de retraite dont ils relèvent, est assez largement orientée par l'objectif de préparation du dossier de liquidation de la pension. Ceci explique que, dans la plupart des régimes, l'information et les échanges avec les assurés se concentrent au cours des quelques années précédant le moment du départ à la retraite. L'information se fait, en outre, de façon très souvent dispersée, régime par régime, ce qui constitue une importante difficulté pour les nombreux assurés qui ont relevé au cours de leur vie professionnelle de plusieurs régimes de retraite<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> La surcote est la majoration qui est appliquée à partir de 2004 à la pension d'un assuré qui diffère son départ à la retraite alors qu'il remplit les conditions pour bénéficier du taux plein.

<sup>171</sup> Dans le régime général et les régimes alignés, il faut, pour valider un trimestre, avoir eu une rémunération égale à 200 SMIC horaires au cours d'une année civile. Avec une rémunération égale à 800 heures de SMIC, une année entière est validée, quelle que soit la durée réelle de l'activité. Dans la fonction publique, en revanche, le décompte est calendaire.

<sup>172</sup> C'est ainsi que les jeunes ignorent les incidences sur leur retraite future de leurs choix concernant le mariage.

<sup>173</sup> On estime à 40% la proportion des assurés qui ont relevé de plusieurs régimes de base (régime général, de non salariés, de fonctionnaires...). De plus, tous les salariés du secteur privé cumulent une retraite de base servie par le régime général et une retraite complémentaire servie par au moins un, sinon plusieurs régimes ARRCO ou AGIRC. Il en est de même des non salariés.

## 1. L'information dispensée peu avant le départ à la retraite

La plupart des régimes ont établi des relations systématiques avec leurs ressortissants pour leur fournir une information sur les droits qu'ils ont acquis avant leur passage à la retraite. Le contact est pris à un âge qui peut varier entre 54 et 58 ans selon les régimes. A cette occasion, le bilan des droits devient très complet puisqu'il sert à préparer la liquidation de la pension. Il ne concerne cependant, en général, que les droits acquis dans le régime considéré, sans consolidation avec les droits éventuellement acquis dans d'autres régimes.

Le régime général prend, ainsi, systématiquement contact avec les salariés du secteur privé à 58 ans, en vue de procéder à la reconstitution de leur carrière. A cette occasion, les assurés sont invités à fournir les informations permettant de compléter les éventuelles lacunes du relevé qui leur est fourni. Un rendez-vous leur est, par ailleurs, fixé au cours duquel ils peuvent bénéficier d'une estimation de leurs droits futurs à pension, compte tenu de la suite prévisible de leur carrière. Ils bénéficient, au même âge, d'une consolidation de leurs droits dans les régimes complémentaires ARRCO (non cadres) et AGIRC (cadres) dont ils ont relevé, ainsi que d'une estimation de leurs droits futurs dans ces régimes.

Dans la fonction publique d'Etat, le fonctionnaire reçoit deux ans avant son âge de départ à la retraite, soit à 58 ans dans le cas général, un dossier d'examen de ses droits à pension qu'il doit en principe renseigner, en indiquant notamment ses périodes de service, avant de le retourner à l'administration. Certains ministères, tel celui de la Défense pour une partie de ses agents, prennent toutefois l'initiative d'envoyer ce dossier à leurs agents en l'ayant au préalable rempli. Cet échange est l'occasion de compléter le dossier du fonctionnaire dans une perspective de pré liquidation de sa pension.

Pour les non salariés, c'est également entre 54 et 58 ans que le dossier qui servira ultérieurement à la liquidation de la pension est, dans la plupart des cas, pré instruit. L'assuré bénéficie à cette occasion de simulations de ses droits futurs à pension, compte tenu de la période restant à courir d'ici la date effective de son départ à la retraite.

Dans le régime général ou les régimes alignés sur ce dernier (artisans, commerçants et salariés agricoles) il est nécessaire, depuis 1982<sup>174</sup>, pour déterminer les droits dans le régime, de connaître la totalité de la durée d'assurance accomplie tous régimes confondus. Ceci explique qu'au moment de la reconstitution de carrière dans ces régimes, les périodes accomplies dans le cadre d'autres régimes soient recherchées. Cependant, l'information fournie par chaque régime à l'assuré sur ses droits potentiels ne concerne que ceux qui sont acquis dans le régime lui-même.

Au total, quelques années avant leur départ à la retraite, la plupart des assurés bénéficient d'une reconstitution de leur carrière et d'une estimation de leurs droits futurs à pension<sup>175</sup>. Comme le montrent les résultats de l'enquête IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, les personnes interrogées, ayant franchi cette étape, en ressortent très satisfaites, avec le sentiment d'un bon service rendu par les régimes. L'information

<sup>174</sup> L'ordonnance du 26 mars 1982 qui a instauré le droit de partir à la retraite à partir de 60 ans a, en effet, posé une condition de durée d'assurance de 37,5 ans pour que le taux plein soit obtenu.

<sup>175</sup> Selon l'enquête « Santé et vie professionnelle après 50 ans » menée par un réseau de médecins du travail (sur un échantillon de 11 000 salariés), 32% des hommes et 49% des femmes de 50-51 ans ne savent pas à quel âge ils auront acquis leurs droits pour une retraite à taux plein ; à 58-59 ans, ces proportions ne sont plus que de 10% et 20% respectivement.

dispensée reste, cependant, fractionnée par régime et diffusée par de multiples guichets, laissant à l'assuré la charge de collecter l'information et d'en faire la synthèse.

## 2. L'information dispensée tout au long de la vie active

Pendant la vie active des assurés, il existe peu d'opérations d'information systématique des assurés. Deux exceptions doivent, cependant, être notées : l'envoi annuel du décompte des points acquis dans les régimes complémentaires des salariés du privé ARRCO et AGIRC, et des échanges régulièrement organisés par les régimes de non salariés avec leurs ressortissants. La règle est l'information à la demande ou dans certaines circonstances particulières. Dans tous les cas, l'information délivrée est d'une portée beaucoup plus limitée que celle dispensée peu avant le départ à la retraite.

### 21. L'information des salariés du secteur privé pendant leur vie active

Pour les salariés du secteur privé, il est possible de demander à tout moment un relevé de carrière soit par courrier, soit à partir du site Internet de la CNAV<sup>176</sup>. Le relevé de carrière comprend tous les éléments de carrière de l'assuré connus du régime général (périodes validées dans le régime ou dans d'autres, lorsqu'elles sont connues, à l'exception des périodes dans des régimes spéciaux, périodes cotisées, validées au titre de la maladie...). Il ne comprend pas des validations qui ne seront effectuées qu'au moment de la liquidation de la pension (au titre des enfants par exemple)<sup>177</sup>. Ce relevé peut donner lieu à une demande de rectification de la part de l'intéressé. Il est complété par une estimation des droits futurs à pension dans le régime lorsque l'assuré a 55 ans. L'existence du relevé de carrière et la faculté qu'a tout assuré de le demander est aujourd'hui très mal connue, comme en témoigne l'enquête d'IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites. Cette même enquête a toutefois montré l'extrême satisfaction des assurés qui bénéficient de ce service et l'intérêt qu'il fait naître chez ceux-ci pour leur dossier de retraite. Il n'est cependant pas fait de lien très précis par les assurés entre les données du relevé et les droits susceptibles d'être acquis dans le régime (sauf à partir de 55 ans, moment où une estimation est fournie par le régime), en raison de la faible connaissance par les assurés des règles déterminant leurs droits à pension.

Par ailleurs, le régime général a développé un certain nombre d'actions à destination de populations spécifiques :

- contact instauré systématiquement à 55 ans à l'initiative du régime avec certaines personnes dites « fragilisées » : chômeurs, Rmistes, handicapés ou invalides, veufs ou veuves ;
- détection en cours de vie active de « comptes à risque » c'est-à-dire des assurés ayant, une année donnée, de faibles salaires reportés à leur compte ou pas de salaire du tout, en rupture avec la carrière antérieure ;
- sensibilisation en 2000 des jeunes de 16 à 32 ans par l'envoi de leur premier relevé de carrière, avec un document expliquant les mécanismes de la répartition.

<sup>176</sup> Des points d'accueil ont, par ailleurs, été créés par la CNAV et les régimes complémentaires.

<sup>177</sup> Le régime de retraite ne dispose pas, en effet, de ces données.

Les salariés du secteur privé bénéficient, par ailleurs, de façon systématique, de l'envoi par le ou les régimes complémentaires dont ils relèvent de leur décompte annuel de points. On notera, cependant, que l'unification des régimes de non cadres ARRCO en un régime unique ne datant que de 1999, la consolidation des droits acquis dans ces régimes n'est, pour le moment, réalisée que par « institution ». Ceci signifie qu'un assuré ayant changé d'« institution », c'est-à-dire de régime au sein de l'ARRCO, en raison d'un changement d'entreprise ou d'un changement de contrat au sein de son entreprise, n'aura qu'un relevé des points acquis dans la dernière institution (ou dernier régime ARRCO) dont il a relevé. L'enquête IPSOS menée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, montre, par ailleurs, que l'envoi fréquent des relevés des régimes complémentaires tout au long de la vie professionnelle ne déclenche pas de démarche active des assurés qui se contentent, généralement, de classer le document reçu dans leur « dossier retraite ». Lorsqu'ils s'y réfèrent ensuite, il apparaît quelques difficultés de compréhension suscitées notamment par l'existence de valeurs de points différentes selon les régimes complémentaires dont ils ont pu relever, ainsi que par l'absence fréquente d'indication sur la période de temps (mensuelle, annuelle...) à laquelle correspond le montant résultant du produit entre le nombre de points acquis et la valeur du point.

Jusqu'à présent, les données ainsi fournies en cours de carrière étaient essentiellement rétrospectives, c'est-à-dire ne concernaient que les éléments de la vie professionnelle passée de l'individu. Les régimes développent aujourd'hui des outils de simulation susceptibles, moyennant un certain nombre d'hypothèses, de réaliser une projection des droits potentiels futurs de l'intéressé dans les régimes de base et complémentaires. Un tel outil existe pour le régime général, accessible sur Internet depuis septembre 2003 et permet à l'assuré de réaliser lui-même la simulation de ses droits dans le régime à partir d'hypothèses relatives à son profil de carrière, qu'il choisit lui-même. De tels outils existent également à l'ARRCO et à l'AGIRC et un projet a été étudié visant à constituer un dispositif commun pour l'ensemble, régime général et régimes ARRCO et AGIRC. Il n'a pas, pour le moment, été mis en œuvre.

L'existence de ces différents outils est, cependant, jusqu'à présent fort peu connue. Peu de publicité est, en effet, faite par les régimes qui craignent de ne pouvoir faire face aux demandes de rectification et d'information complémentaire que suscite la diffusion de toute information individuelle. Les régimes se montrent, en outre, très prudents vis-à-vis de la diffusion de données qui, lorsqu'elles comportent une estimation des droits futurs, peuvent être interprétées par les assurés comme des engagements pris par les caisses.

## 22. L'information des fonctionnaires pendant leur vie active

Dans la fonction publique, il n'existe en principe aucune information délivrée aux fonctionnaires de façon systématique, avant le moment de la pré liquidation de leur pension. Des informations peuvent être fournies à la demande dans certains services, mais elles sont de qualité variable.

Dans certaines circonstances enfin, une information est délivrée :

- aux non titulaires, à la demande, lorsqu'au moment de la titularisation (ou ultérieurement) se pose la question du rachat de leurs services de non titulaires et de la validation de ces services par le régime des fonctionnaires ;

- systématiquement, pour les personnes qui, ne remplissant pas la condition de stage de 15 ans dans la fonction publique, sont reversées au régime général et à l'IRCANTEC (régime complémentaire des non titulaires) ;
- systématiquement aux personnes qui changent de fonction publique ; systématiquement aux personnes qui demandent à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité ;
- systématiquement aux personnes qui, pour une raison ou une autre, sont radiées des cadres.

Cependant, un certain nombre de ministères ont mis en ligne sur leurs Intranets, à l'usage de leurs agents, des calechettes ou outils de simulation permettant à ces derniers de simuler, en choisissant eux-mêmes les données (relatives à leur carrière) à entrer, leurs droits potentiels à pension dans le régime des fonctionnaires. De tels outils existent également pour les fonctionnaires des hôpitaux et des collectivités territoriales à la CNRACL (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales).

### 23. L'information des non salariés pendant leur vie active

Dans les régimes de non salariés, les caisses gèrent à la fois le régime de base et les régimes complémentaires obligatoires, voire facultatifs. Ceci explique une meilleure centralisation de l'information.

On présentera pour illustrer ce propos la pratique de la CANCAVA (Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans). Lors de l'adhésion au régime, le nouvel assuré bénéficie d'un entretien de présentation, d'information et de conseil. L'ensemble des artisans bénéficient, au cours de leur cinquième année d'activité, d'un point de situation avec projection de leur future retraite artisanale. A partir de la 10<sup>ème</sup> année d'activité, un bilan retraite est effectué tous les cinq ans à l'initiative du régime (ou à tout moment sur demande de l'intéressé). A ces diverses occasions, les intéressés bénéficient d'informations sur leurs droits déjà acquis et sur le montant futur de leur pension, cette estimation étant réalisée dans le cadre d'un entretien avec un conseiller retraite du régime.

Comme dans les autres régimes, certains régimes de non salariés ont mis au point des outils de simulation des droits futurs de leurs ressortissants. Celui de l'ORGANIC (Caisse de retraite des industriels et commerçants) mérite d'être signalé : il donne, en effet, la possibilité intéressante de retracer des carrières mixtes salariées et non salariées.

Au total, et malgré l'existence dans certains régimes d'outils intéressants, l'enquête IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, montre que la plupart des assurés sociaux conserve l'idée qu'il n'est pas possible d'obtenir d'information de leurs régimes de retraite avant un certain âge. Ce sentiment, allié, dans de nombreux cas, avec une faible envie, voire une certaine angoisse, de se projeter dans l'avenir de la retraite, les conforte dans une attitude plutôt passive dans la recherche d'information.

### **III - Des obligations juridiques inégalement mises en oeuvre**

Avant la réforme de 2003, le cadre juridique était le suivant.

Le code de la Sécurité sociale prévoyait, dans son article L.161-17, deux obligations pour l'ensemble des régimes (hors fonction publique d'Etat) :

Article L.161-17 - « *Les caisses et services gestionnaires de l'assurance vieillesse sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, à leurs ressortissants, les informations nécessaires à la vérification de leur situation au regard des régimes dont ils relèvent. La périodicité de cette information devra être, en tout état de cause, de durée inférieure au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales*<sup>178</sup>. »

*Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, les caisses et services gestionnaires des régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse sont tenus d'adresser à leurs ressortissants, au plus tard avant un âge fixé par décret en Conseil d'Etat (cf. article R.161-10 du CSS : 59 ans), un relevé de leur compte mentionnant notamment les durées d'assurance ou d'activité prises en compte pour la détermination de leurs droits à pension retraite. »*

Deux autres articles traitaient de l'information :

- L'article R.112-2 - « *avec le concours des organismes de Sécurité sociale, le ministre chargé de la Sécurité sociale prend toutes mesures utiles afin d'assurer l'information générale des assurés sociaux. »*
- L'article L.815-6 - « *les caisses sont tenues d'adresser à leurs adhérents, au moment de la liquidation de l'avantage de vieillesse, toutes les informations relatives aux conditions d'attribution de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L.815-2 ou à l'article L.815-3 du code de la Sécurité sociale et aux procédures de récupération auxquelles les allocations du fonds donnent lieu. »*

A la veille de l'entrée en vigueur de la loi de 2003, le contentieux concernant l'information était en plein essor. Les assurés s'appuient sur une jurisprudence qui, après avoir donné une interprétation restrictive de ces dispositions, est devenue de plus en plus rigoureuse sur l'obligation d'information du régime général au moment de la fin de la carrière.

La Cour de cassation a défini progressivement l'obligation à la charge des organismes de Sécurité sociale, la transformant de simple obligation de moyen<sup>179</sup> en obligation de faire<sup>180</sup>. Ce faisant, elle reconnaît l'existence d'une relation quasiment contractuelle entre l'organisme et l'assuré qui peut se prévaloir d'un droit général d'information. A défaut d'être remplie, cette obligation ouvre droit à des dommages et intérêts au profit de l'assuré.

La Cour ayant précisé en outre que l'information fournie devait être fiable, l'obligation est devenue une obligation de résultat. En 2000, la Cour de cassation a qualifié les organismes de

<sup>178</sup> Le délai de droit commun de prescription des créances est de 3 ans.

<sup>179</sup> Cass. soc., 30 janv. 1992, n°90-10.660, *M. Gilbert de Gourville contre Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés de la région parisienne et autre.*

<sup>180</sup> Cass. soc., 28 avr. 1994, n°91-21.567, *Caisse régionale d'assurance vieillesse d'Alsace-Moselle contre M. Frédéric.*

Sécurité sociale de professionnels de l'assurance sociale, et a mis ainsi à leur charge l'obligation d'apporter une information circonstanciée, dépassant le cadre de la stricte demande de l'individu. Les organismes sont également tenus depuis cette date de prendre l'initiative de donner des informations<sup>181</sup>, ce qui implique une pleine application de l'article L.161-17 ancien du code de la Sécurité sociale.

Enfin, il a été jugé qu'il revient à l'organisme de Sécurité sociale de prouver qu'il a délivré l'information à l'assuré et que cette information était la bonne.

Compte tenu de son caractère assez récent, cette jurisprudence n'est, cependant, pas connue du public.

Pour la fonction publique d'Etat, l'obligation d'information individuelle édictée dans les textes est minimale. Elle résulte du décret n° 80-792 du 2 octobre 1980 « *tendant à accélérer le règlement des droits à pension de retraite de l'État* ».

L'article 2 de ce décret prévoit que « *les administrations sont tenues de communiquer à chaque fonctionnaire, magistrat ou militaire relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite, deux ans au moins avant l'âge [de la retraite], un document comportant l'état civil et la situation de famille de l'intéressé ainsi qu'un état détaillé de ses services civils et militaires* ».

Le juge administratif interprète, par ailleurs, cette obligation de façon minimale. Le Conseil d'Etat a précisé que « l'administration n'est pas tenue de donner aux retraités une information particulière sur les droits spécifiques qu'ils pourraient éventuellement revendiquer en application des textes législatifs et réglementaires relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite » autre que celle reposant sur la publication régulière des textes applicables au Journal Officiel<sup>182</sup>.

En définitive, il n'y a aujourd'hui d'obligation effective d'informer les fonctionnaires sur leurs droits à retraite qu'au moment de la pré liquidation de leur pension. Certains services gestionnaires vont toutefois au-delà de cette obligation minimale.

Le décret du 2 octobre 1980 ne s'applique pas aux fonctions publiques territoriale et hospitalière, et la CNRACL est soumise, pour l'information de ses cotisants, aux dispositions de l'article L.161-17 du code de la Sécurité sociale.

La description des opérations réalisées par les régimes montre que ceux-ci ont donné une large application aux textes en vigueur, s'agissant de l'information délivrée à leurs ressortissants quelques années avant leur départ en retraite. Il n'en va pas de même de l'information dont la délivrance périodique tout au long de la vie active était prévue, notamment pour les ressortissants du régime général.

Il faut souligner, enfin, que les textes en vigueur avant 2003 ne prévoyaient la communication aux assurés que des seuls éléments intervenant dans la constitution de leurs droits à pension. Ils ne prévoyaient pas la fourniture aux assurés d'une estimation du montant de leur pension future. Ils n'imposaient, par ailleurs, aucune obligation de coordination des régimes pour la

<sup>181</sup> Cass. soc., 9 mars 2000, n°98-14.814, *M. Veira Martins contre caisse primaire d'assurance maladie de l'Ain*.

<sup>182</sup> CE, 30 octobre 1998, *M. Didier*, n°191518.

constitution et la délivrance de l'information, pas plus qu'ils n'offraient de cadre pour la fourniture d'une information consolidée, tous régimes de retraite confondus.

#### **IV - Une organisation institutionnelle peu propice à l'organisation d'une information régulière et synthétique au bénéfice des assurés**

Le système de retraite français est fractionné en de multiples régimes de base et complémentaires structurés sur une base professionnelle : régimes de base (régime général) et complémentaires (ARRCO et AGIRC) des salariés du secteur privé, régimes de base et complémentaires des artisans, des commerçants, des professions libérales et des exploitants agricoles, régimes des fonctionnaires, régimes spéciaux, etc.<sup>183</sup>

Chaque régime a ses règles propres<sup>184</sup> et ses organismes gestionnaires.

Les informations relatives aux assurés sociaux sont détenues par de multiples institutions. La plupart des régimes alimentent annuellement les fichiers qui leur sont propres à partir des données constitutives des droits de leurs ressortissants et relatives à l'année considérée. Ces données sont très hétérogènes en fonction des règles appliquées par les régimes : nombre de trimestres validés au cours de l'année et rémunérations d'activité portées au compte de l'assuré dans les régimes fonctionnant en annuités, comme le régime général ou les régimes alignés sur ce dernier (artisans, commerçants, salariés agricoles) ; nombre de points acquis dans l'année dans les régimes fonctionnant en points, comme les régimes complémentaires des salariés du secteur privé. Les institutions gestionnaires des régimes des fonctions publiques, quant à elles, ne constituent aucun fichier relatif aux droits constitués par leurs ressortissants au cours de leur carrière. Cette constitution est, en effet, jusqu'ici apparue inutile dans la mesure où le fonctionnaire était supposé, dans le cas général, effectuer toute sa carrière dans la fonction publique et voir sa pension calculée sur la base de sa dernière rémunération d'activité.

Cette diversité de règles et cet éclatement des institutions rendent bien évidemment difficile la constitution d'une information globale et consolidée susceptible d'être délivrée aux assurés. S'y ajoute le fait que, pour la plupart des assurés, il n'existe aucune occasion spontanée de contact avec leur régime de retraite. Pour les salariés du secteur privé, les cotisations aux URSSAF (Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale) sont versées par l'employeur, qui n'intègre que rarement une préoccupation retraite dans sa gestion des ressources humaines (sous réserve, dans les grandes entreprises, de la mise en place de dispositifs de prévoyance complémentaire et de la gestion conjoncturelle de plans de mise en préretraite ou en retraite). Le contact avec les régimes de retraite se fait donc le plus souvent au moment de la demande de retraite. Il en est de même pour les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Pour la fonction publique d'Etat, l'éclatement du traitement des dossiers est extrême entre les différents services du ministère employeur (service d'affectation, de paie, de suivi des carrières, des pensions), le service des pensions du

---

<sup>183</sup> Le fractionnement résulte de l'histoire de notre système de protection sociale. On notera qu'à l'étranger, la structuration des régimes de base est généralement plus simple. On retrouve cependant le plus souvent, comme en France, une organisation sur une base professionnelle et donc une grande diversité d'institutions pour les niveaux de protection complémentaire et supplémentaire.

<sup>184</sup> Même si on peut remarquer de notables rapprochements entre les régimes.



ministère de l'Economie et des finances et, enfin, le réseau des comptables du Trésor<sup>185</sup>. Comme dans le secteur privé, la dimension retraite est pratiquement toujours absente des préoccupations des gestionnaires du personnel. Les non-salariés qui entretiennent avec leurs régimes des contacts fréquents constituent une exception.

Des efforts importants ont cependant été réalisés par les régimes, au cours des dernières années, pour améliorer le service rendu aux assurés et mieux se coordonner dans la collecte, voire la délivrance de l'information. Ils ont, pour le moment, porté principalement sur les informations délivrées à l'occasion des opérations de reconstitution de carrière précédant la liquidation de la pension. Il faut souligner que ces efforts d'échange d'informations résultent aussi de la nécessité pour le régime général et les régimes alignés sur celui-ci de connaître la durée d'assurance « tous régimes » de leurs ressortissants, déterminant si ces derniers peuvent ou non bénéficier du taux plein dans le régime avant 65 ans.

Des conventions d'échange d'informations ont été conclues entre un certain nombre de régimes et le régime général pour intégrer dans une seule base de données, gérée par le régime général (système national de gestion des carrières), les éléments de carrière des assurés dans ces différents régimes (pour l'instant ne sont intégrés que les trimestres validés et non les rémunérations). Ces échanges fonctionnent de manière régulière entre le régime général et les régimes alignés, des artisans, commerçants et salariés agricoles. Ils commencent à se mettre en place entre le régime général et certains régimes de fonctionnaires et régimes spéciaux.

Les régimes complémentaires de salariés du secteur privé ARRCO et AGIRC ont la faculté d'interroger le système national de gestion des carrières du régime général, faculté généralement utilisée lors de la reconstitution de carrière précédant la liquidation de la pension.

Par ailleurs, depuis 1996 a été mise en place une demande unique de retraite entre le régime général et ceux des commerçants, des artisans et des salariés agricoles<sup>186</sup>, qui constitue un outil commun de simplification des démarches.

Enfin, il faut souligner deux projets émergeant dans la fonction publique qui pourraient permettre la mise en place d'un suivi tout au long de la carrière des droits constitués par un fonctionnaire (à l'instar de ce qui existe dans les autres régimes). Il s'agit, d'une part, du compte individuel de retraite dans la fonction publique qui est, par ailleurs, associé au projet de mise en place d'une chaîne unifiée de traitement des dossiers de retraite. Il s'agit, d'autre part, du compte de droits pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, qui va de pair avec le souci d'intégrer davantage la dimension retraite dans la gestion des ressources humaines des secteurs professionnels concernés.

---

<sup>185</sup> Voir sur ce sujet le rapport de la Cour des comptes relatif au système de retraite dans la fonction publique d'Etat : *Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat*, avril 2003.

<sup>186</sup> On rappellera que les règles de ces régimes sont entièrement alignées.

## **CHAPITRE 2 - ORIENTATIONS POUR AMELIORER L'INFORMATION COLLECTIVE EN MATIERE DE RETRAITE**

Cet état des lieux conduit ainsi à un constat mitigé sur le niveau général de connaissance du système de retraite qu'a la population et sur la qualité de l'information collective dont elle bénéficie. Des acquis importants existent, tels que la compréhension générale du contrat intergénérationnel fondant le système par répartition et la connaissance des principes de solidarité qui l'animent. Ils constituent d'appréciables points d'appui pour développer une information de caractère général sur les retraites. Ils sont, cependant, insuffisants pour permettre aux citoyens de comprendre les évolutions futures des régimes, les droits dont ils sont susceptibles de bénéficier et pour se forger une opinion personnelle étayée.

Dans un contexte d'évolution du système de retraite qui devrait s'étaler sur plusieurs années, par étapes, faisant elles-mêmes l'objet d'une mise en œuvre progressive, développer l'information collective en matière de retraites constitue aux yeux du Conseil d'orientation des retraites un enjeu stratégique.

Le développement d'une information citoyenne est une condition pour qu'un débat démocratique et responsable puisse s'instaurer à chacune des étapes d'ores et déjà fixées par la loi du 23 août 2003.

Une information générale est également nécessaire pour permettre aux individus, aux entreprises et aux administrations d'adapter en connaissance de cause leurs comportements. On pense ici particulièrement à l'ensemble des dispositions modifiant le droit du travail et prévoyant des incitations financières, pour ceux qui le souhaitent, à prolonger leur activité. On pense également aux décisions que les ménages doivent prendre au sujet de leur épargne mobilière ou immobilière, et qui requièrent une bonne capacité à se projeter dans le long terme. Un bon éclairage de ces décisions est dans l'intérêt des ménages concernés. Il est aussi dans celui de la collectivité, qui n'a rien à gagner à la constitution d'une épargne d'un niveau excessif, qui serait suscitée par une forte incertitude des lendemains et, notamment, des lendemains de la retraite<sup>187</sup>.

### **I - Les deux objectifs de l'information collective et son contenu**

#### **1. Les objectifs**

L'information collective a deux objectifs essentiels :

- Il s'agit, en premier lieu, de **donner au citoyen** les éléments nécessaires à la formation de son jugement sur les évolutions en cours et à venir. Sur un sujet aussi essentiel pour tous les Français, il est important que le débat public se déroule dans des conditions d'information aussi bonnes que possibles.

---

<sup>187</sup> Le taux d'épargne français est l'un des plus élevés d'Europe.

Le processus prévu par la loi de 2003 comporte des étapes à l'occasion desquelles un certain nombre d'actions doivent être engagées, supposant débat et explication. Une telle perspective rend plus que jamais nécessaire le développement d'une information citoyenne en matière de retraite. Débat et compréhension sont, en effet, indispensables si l'on souhaite faire vivre et évoluer un système qui suppose fondamentalement la confiance et l'adhésion à des valeurs communes des générations successives. Ils sont nécessaires si l'on estime qu'une réforme des retraites ne saurait se réduire à des ajustements techniques des paramètres de fonctionnement des régimes, mais suppose d'amples modifications dans les comportements et notamment dans le fonctionnement du marché du travail et de l'emploi.

Le débat qui vient d'avoir lieu sur la réforme des retraites montre que l'ensemble des acteurs a besoin d'informations de base de caractère plus ou moins technique sur la situation des régimes et leurs perspectives d'évolution. Les indications données par l'enquête IPSOS sur la compréhension qu'ont les assurés de la solidarité organisée par les régimes de retraite sont, à cet égard, utiles. Elles permettent d'identifier quelques points clés pour le développement d'une information générale sur les retraites.

- Il s'agit, en second lieu, de **donner à l'assuré** les informations générales qui lui permettront, compte tenu de ce qu'il sait du déroulement de son activité professionnelle et des informations qui lui seront données, de bien comprendre sa situation personnelle.

## 2. Le contenu

### 21. L'information générale

L'information générale doit porter sur l'organisation des régimes, les règles principales et, notamment, les modalités de calcul de la retraite.

### 22. L'information citoyenne

L'information citoyenne a pour objet de donner aux Français une connaissance des grandes lignes du fonctionnement du système de retraite et des éléments à prendre en compte pour assurer sa pérennité.

Elle doit porter sur deux séries de données :

- Elle doit comporter des données très concrètes sur l'organisation des régimes, le niveau des retraites, les modalités de calcul des retraites : sans une information de base sur ces questions, il est difficile de comprendre les choix possibles. Cette partie des données est, en fait, identique à celle qui est nécessaire à chaque personne pour comprendre sa situation personnelle.
- L'information citoyenne doit porter également sur les principes d'organisation, les choix collectifs qui ont été faits et qui sont rappelés dans l'exposés des motifs et les premiers articles de la loi de 2003, les éléments (démographie, croissance, ...) qui vont jouer pour l'avenir et la manière dont se présentent les choix possibles. Cette

seconde série de données relève davantage d'éléments d'analyse et de prospective qui sont essentiellement liés au débat politique.

## **II - Les acteurs de l'information et leur rôle respectif**

### 1. Les pouvoirs publics

L'information institutionnelle est actuellement assurée principalement par les organismes gestionnaires de régimes de retraite. S'y ajoute, de façon irrégulière, une information dispensée par les pouvoirs publics lorsqu'il y a une réforme du système de retraite. Le gouvernement a ainsi accompagné la réforme de 2003 d'un important effort de communication et d'information, comportant, notamment, la création d'un site Internet diffusant en permanence de l'information sur la réforme, sous l'autorité des services du Premier ministre. A la suite de la réforme, deux guides d'information sur les retraites ont été élaborés. L'un intitulé « Ma retraite mode d'emploi », destiné en priorité aux assurés du régime général et des régimes alignés a fait l'objet d'une large diffusion directe et via les caisses de retraite. Le second intitulé « La retraite des fonctionnaires, guide pratique », a été diffusé à l'ensemble des agents de la fonction publique. Un service d'information téléphonique a été maintenu pour prendre le relais de celui qui avait été mis en place pour accompagner la réforme, de même qu'un site Internet consultable par tous, [www.retraites.gouv.fr](http://www.retraites.gouv.fr).

Cette information est utile mais ne peut naturellement être exclusive.

### 2. Les caisses de retraite

Les caisses de retraite ont un rôle essentiel à jouer pour que les assurés aient une bonne information générale.

Cette information doit probablement être à géométrie variable si l'on souhaite qu'elle soit utilisable et maniable.

Un guide complet de la retraite, nécessaire à un conseiller de caisse chargé de renseigner les assurés est certainement rébarbatif et inaccessible pour un individu qui cherche à se renseigner sur la réglementation de son régime. Ceci devrait conduire à concevoir des modules adaptés aux différents types d'attente que les régimes sont susceptibles de recenser : attentes de jeunes actifs qui s'interrogent sur le choix d'un statut professionnel ou d'éventuels placements, attentes de personnes qui sont confrontées à une décision de rachat ou de cessation anticipée d'activité, attentes de personnes qui ont des enfants et songent ou non à interrompre ou réduire leur activité, etc.

Comme aujourd'hui, les supports de l'information doivent être multiples : brochures, lettres d'information, sites Internet, plates-formes téléphoniques. Il est souhaitable que l'information reste diffusée par des canaux divers.

Un effort d'amplification de l'information sur les manières de s'informer et surtout les lieux où s'informer sur la retraite mériterait d'être mené via la presse, comme le font aujourd'hui beaucoup de régimes, mais aussi via les employeurs.

Il serait enfin souhaitable que, sans porter atteinte à la liberté d'action de chaque organisme, l'effort de coordination, déjà esquissé avec la mise en place d'un site Internet commun à un certain nombre de caisses, soit poursuivi. Il s'agirait de s'assurer de la cohérence, de l'exactitude, du caractère complet et de la mise à jour régulière des informations diffusées par chacun, ainsi que de leur facilité d'accès. Il s'agirait aussi du développement d'outils communs et partagés. Sur ce point, il serait très opportun que, dans l'avenir, une réflexion commune puisse être conduite par le Conseil d'orientation des retraites, les régimes et administrations concernés et le groupement d'intérêt public, associant l'ensemble des régimes pour développer l'information des assurés, dont la création a été prévue par la loi du 21 août 2003.

### 3. Le Conseil d'orientation des retraites

Comme cela est désormais précisé par la loi, le Conseil d'orientation des retraites doit jouer un rôle non seulement dans la production de ces informations mais aussi dans leur diffusion et leur explicitation. Ceci doit le conduire à l'avenir à amplifier les actions qu'il a déjà engagées :

- mise en place d'un site Internet [www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr), sur lequel sont diffusés les rapports, les actes de colloques, ainsi que les documents de travail remis aux membres ;
- publication périodique de lettres pour le débat sur les retraites, de fiches d'information ;
- organisation de colloques ;
- réponse aux sollicitations de participation au débat ;
- réponse aux demandes d'information des organes de presse écrite ou audiovisuelle.

Il n'est évidemment pas le seul à devoir contribuer de la sorte à l'information citoyenne, mais il a, sans nul doute, du fait de son pluralisme et de son indépendance, un rôle important à jouer.

### 4. L'information délivrée par les autres canaux

L'information sur les retraites revêt également une forme non institutionnelle et transite par de multiples vecteurs dont le plus notable est très certainement la presse écrite et audiovisuelle.

S'agissant de la presse non spécialisée et d'un certain nombre d'acteurs institutionnels, le besoin d'information se fera particulièrement sentir au moment des prochaines étapes ou lors des rendez-vous d'ores et déjà prévus par la loi de 2003. Ces étapes et rendez-vous doivent être collectivement préparés de façon à ce que chacun dispose alors de la meilleure information possible.

De façon continue, par ailleurs, la presse spécialisée et un certain nombre d'acteurs économiques (assurances, banques...) ont besoin d'une information sur l'évolution des retraites et en diffusent par eux-mêmes. Ils doivent, en conséquence, pouvoir disposer des informations qui leur sont nécessaires. Une réflexion pourrait être engagée sur le point de savoir si une charte ne pourrait pas être établie avec les institutions proposant des produits facultatifs pour la retraite, pour leur demander de relayer simultanément de leur information propre, une information générale fournie par les pouvoirs publics ou le Conseil d'orientation des retraites.

### **CHAPITRE 3 - ORIENTATIONS POUR AMELIORER L'INFORMATION INDIVIDUELLE EN MATIERE DE RETRAITE**

Le développement de l'information individuelle répond à une attente forte des assurés qui ont besoin de connaître les droits qu'ils ont déjà acquis en matière de retraite et ceux qu'ils sont susceptibles d'acquérir dans le futur. Cette attente est renforcée par un contexte dans lequel les paramètres des régimes évoluent, ce qui suscite de fortes interrogations. Comme l'a montré l'état des lieux, malgré les progrès sensibles réalisés par les différents régimes de retraite, la situation actuelle qui se caractérise par le morcellement de l'information entre les différents régimes et par une diffusion de l'information concentrée, pour l'essentiel, à la fin de la vie active des assurés, est très largement insatisfaisante.

#### **I - Les analyses et orientations du Conseil d'orientation des retraites**

Le Conseil d'orientation des retraites a débattu du droit à l'information lors de ses séances du 1<sup>er</sup> avril et du 11 septembre 2003. On rappellera ici les analyses menées et les orientations dessinées par le Conseil dans ces deux séances.

Dans l'idéal, on pourrait songer, à l'instar de ce que font les Suédois avec « l'enveloppe orange », à adresser chaque année au domicile de chaque assuré, une information globale et exhaustive sur l'ensemble des droits qu'il s'est constitué dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires dont il a relevé, et une estimation des droits dont il sera susceptible de bénéficier au moment de son départ à la retraite. Cette solution, a priori séduisante, s'avère dans les faits impraticable, au moins dans un avenir proche, et serait très coûteuse à mettre en œuvre, compte tenu de l'éclatement du système de retraite français. Les résultats de l'enquête conduite en 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites montrent, en outre, qu'une telle fréquence serait, sans doute, contreproductive, conduisant simplement les assurés à classer les documents reçus dans leur « dossier retraite » sans les inciter à engager une démarche active vis-à-vis de l'information reçue. Les premières évaluations de l'expérience suédoise vont dans le même sens, montrant que seuls 30% des Suédois lisent effectivement les documents qui leur sont adressés.

Il est clair, par ailleurs, que l'on s'intéresse d'autant plus à une question que l'on est « en situation ». De ce point de vue, les entretiens conduits en octobre 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites, suggèrent que l'envoi de documents de type relevé de carrière aux assurés pourrait très utilement servir à amorcer un échange actif entre l'assuré et son régime et serait l'occasion d'une information plus large sur la retraite.

Un souci de pragmatisme et d'efficacité a ainsi conduit le Conseil à faire largement siennes les orientations du rapport qui lui a été remis par MM. Palach et Peyroux, tendant à préciser le contenu et la fréquence de l'information à diffuser, en fonction des besoins des assurés, sachant que ces besoins varient en fonction de l'âge et de la situation familiale ou professionnelle.

## 1. Une information globale, dispensée par un interlocuteur unique, à caractère rétrospectif et prospectif

L'objectif est de mieux répondre aux attentes des assurés qui ne disposent aujourd'hui que d'une information fractionnée par régime et de nature essentiellement rétrospective.

### 11. Une information globale, dispensée par un interlocuteur unique

Il paraît souhaitable que l'information diffusée soit, dans tous les cas, globale c'est-à-dire consolidée pour tous les régimes obligatoires de base et complémentaires confondus. Il paraît également indispensable qu'elle soit émise par un interlocuteur unique. Le Conseil a souligné la nécessité que les régimes de retraite demeurent les seuls interlocuteurs des assurés. Toute autre solution introduisant un organisme tiers dans la relation avec les assurés serait, en effet, extrêmement coûteuse en moyens, génératrice d'une bureaucratie supplémentaire et déresponsabilisante pour les régimes. Dans un souci de simplicité, la proposition faite par le Conseil est que, en règle générale<sup>188</sup>, **l'interlocuteur de l'assuré pour la diffusion d'une information consolidée sur ses droits dans l'ensemble des régimes, soit son actuel ou dernier régime d'affiliation** (avec, le cas échéant la faculté pour l'assuré de choisir entre régime de base et régime complémentaire). Ceci exclut toute solution faisant d'un groupement d'intérêt public associant l'ensemble des régimes un nouveau guichet et un lieu de centralisation des données détenues par les différents régimes de retraite.

**L'orientation retenue suppose que toute la complexité du système soit gérée par les régimes et non, comme c'est aujourd'hui le cas, supportée par l'assuré.** A cette fin, une coordination efficace reposant sur des échanges d'informations entre les régimes doit être mise en place, sous une forme normalisée et susceptible d'être agrégée par chacun d'entre eux. C'est à un groupement d'intérêt public, associant l'ensemble des régimes, qu'il appartient d'organiser cette coordination et de mettre en place une normalisation permettant des échanges informatiques de données entre régimes.

L'information personnalisée doit comprendre nécessairement un volet d'information générale et une information sur les droits individuels de l'assuré.

Il est capital que l'information délivrée à un assuré sur ses droits individuels à la retraite puisse être mise en perspective avec le cadre général de la réglementation des retraites. Ceci est d'autant plus important que ce cadre évolue. C'est la raison pour laquelle l'information individuelle sur les droits de chaque assuré apparaît tout à fait indissociable d'une information générale portant aussi bien sur les principes généraux de fonctionnement du système de retraite et les valeurs de solidarité les inspirant, que sur les paramètres de calcul des pensions et leur évolution prévisible au cours des prochaines années. On ne reviendra pas ici sur le contenu de cette information générale décrite dans le chapitre 2, traitant des actions collectives d'information sur les retraites. Cette information doit être, pour partie, insérée dans les documents remis aux assurés et concernant le calcul de leurs droits. Elle doit figurer sur les sites mettant à disposition des outils de simulation et de calcul des pensions.

---

<sup>188</sup> Pour les cas complexes, mais limités en nombre, de certains multipensionnés, de personnes ayant travaillé à l'étranger ou encore de ressortissants de régimes d'extrêmement faible dimension, il n'est pas inenvisageable que des équipes spécialisées soient à la disposition de plusieurs régimes. Leur existence ne doit cependant pas remettre en cause le principe général.



## 12. Une information à caractère rétrospectif et prospectif

La question se pose de savoir si l'information délivrée ne doit avoir qu'un caractère rétrospectif (portant sur les droits déjà constitués dans les régimes de retraite) ou doit avoir, aussi, un caractère prospectif (portant sur les droits susceptibles d'être acquis à l'avenir). Sur ce point, les résultats de l'enquête réalisée en 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites sont extrêmement clairs. Les assurés souhaitent disposer d'une information leur indiquant « combien ils sont susceptibles de toucher » lorsqu'ils partiront en retraite. Les éléments constitutifs de leurs droits (durées validées, rémunérations prises en compte...) les intéressent, mais ne sont pas toujours pour eux parlants et ne répondent pas à toutes les questions qu'ils se posent.

Jusqu'à présent, l'ensemble des gestionnaires se sont montrés extrêmement prudents vis-à-vis de la fourniture d'estimations de montants de retraite. Ces estimations peuvent, en effet, être prises par les assurés pour des engagements du régime. Elles peuvent de ce fait entraîner par la suite un mécontentement de l'assuré, voire des contentieux. Les réponses faites par les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête réalisée en octobre 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites ne font que renforcer cette crainte et inciter à la prudence en ce qui concerne la dimension prospective de l'information. Cependant, en même temps, ces réponses montrent que les assurés sont moins intéressés à connaître les différents éléments qui serviront à calculer leur pension (durées d'assurance validées, rémunération prise en compte pour le calcul de la pension, nombre de points...) que le montant même de cette pension à un âge de départ à la retraite donné.

Pour répondre aux attentes exprimées, il peut être souhaitable de fournir aux personnes de moins de 55 ans non seulement une présentation synthétique des éléments constitutifs de leurs droits à pension, mais aussi la possibilité d'avoir, en fonction d'hypothèses diverses, une estimation du montant de cette pension. Cette estimation, réalisée avec un outil de simulation, devrait comporter des hypothèses (entre lesquelles un certain choix pourrait être laissé à l'assuré) relatives à l'évolution du contexte économique général (évolution des salaires, de l'emploi...) et de la réglementation et relatives à sa propre trajectoire professionnelle et personnelle. Il devrait être très clairement précisé que les résultats obtenus ne constituent pas une prévision engageant le régime. Diverses méthodes sont possibles, comme le montrent les outils déjà existants : référence à des carrières types préétablies, prolongation de la situation de l'intéressé en supposant qu'il conservera son dernier revenu d'activité connu jusqu'à la retraite, prolongation de sa situation avec des hypothèses sur la suite de sa carrière. Une distinction pourrait d'ailleurs être faite en fonction de l'âge de l'assuré, car ce n'est sans doute qu'après 40 ou 45 ans que l'on peut commencer à se faire une idée de la carrière d'un individu dans les différents régimes. Le Conseil d'orientation des retraites a, par ailleurs, sans doute un rôle à jouer dans la fourniture d'hypothèses d'ensemble susceptibles d'être intégrées dans les modèles de simulation de droits.

## 2. Une information périodique d'un détail variable en fonction de l'âge et des circonstances

Jusqu'à présent, l'information individuelle se concentre dans la plupart des régimes peu de temps avant le passage à la retraite, répondant mal à un besoin d'information tout au long de la vie qui devrait se développer à l'avenir.

## 21. Une information systématique à l'entrée dans la vie active

Il paraît tout d'abord essentiel pour le Conseil de diffuser très tôt au début de la vie active une information sur la retraite. Les jeunes actifs sont, en effet, tout à fait ignorants de leurs droits en matière d'assurance vieillesse, ce qui peut leur être extrêmement préjudiciable dans les choix qu'ils sont amenés à faire en termes d'activité à temps partiel pendant les études, de statut professionnel, voire de statut matrimonial. Combien de jeunes savent par exemple que, hors mariage, aucun droit à réversion n'est constitué au bénéfice de leur compagne ou de leur compagnon ? Combien sont attentifs à la protection sociale associée à leur statut professionnel et aux obligations, le cas échéant, souscrites par leur employeur ? Cette ignorance alimente, en outre, toutes sortes d'idées fausses, affaiblissant la confiance nécessaire au bon fonctionnement des régimes par répartition.

On pourrait imaginer que, dès l'entrée dans la vie active, tout nouvel actif se voie diffuser une brochure d'information générale, par son employeur lorsqu'il est salarié, par sa caisse de retraite ou par son organisme professionnel lorsqu'il est non salarié.

L'envoi d'un relevé de carrière par son régime, à tout jeune de 25 à 32 ans ayant un premier « report à son compte retraite », à l'instar de ce qui s'est fait en 2000 dans le régime général, pourrait constituer une action complémentaire de la précédente, extrêmement utile.

Il serait, par ailleurs, souhaitable que tout nouvel entrant dans la fonction publique (fonction publique d'Etat et fonctions publiques territoriale et hospitalière), bénéficie de la part du service qui l'emploie d'une information générale, d'un bilan de retraite permettant de reconstituer les droits qu'il a pu acquérir antérieurement à son entrée dans la fonction publique. L'âge d'entrée dans la fonction publique tend à s'élever très sensiblement et, dans certains corps, (notamment de la fonction publique territoriale ou hospitalière) les carrières mixtes publique et privée sont la règle. Un tel bilan permettrait de régulariser, le cas échéant, les droits afférents à des périodes d'activité passée.

## 22. Une information périodique et modulée, dans la suite de la vie active

Dans la suite de la vie active, il paraît possible de distinguer trois types de population ayant des besoins distincts :

- les personnes de plus de 55 ans qui entrent dans une phase de préparation de leur passage à la retraite et peuvent être confrontées à des choix relatifs notamment à leur âge de départ en retraite ;
- les personnes de moins de 55 ans qui n'ont pas de préoccupation immédiate en termes de cessation d'activité et qui, lorsqu'elles se soucient de leurs droits à la retraite, le font, le plus souvent, en liaison avec une préoccupation d'épargne (acquisition de logement, épargne complémentaire en vue de la retraite...) ;
- des populations spécifiques pour qui une information sur la retraite peut être utile dans un contexte professionnel ou familial particulier (choix d'un statut professionnel en cas de changement d'activité, divorce, veuvage, départ à la retraite avant 60 ans...).

*Pour les personnes de plus de 55 ans et les populations spécifiques*

Il semble au Conseil que l'information diffusée doit être globale et, autant que possible, exhaustive.

Globale, elle doit consolider les droits de la personne concernée dans l'ensemble des régimes obligatoires.

Exhaustive, elle doit recenser l'ensemble des périodes validées, cotisées ou non et l'ensemble des droits principaux et accessoires (notamment au titre des enfants) susceptibles d'être attribués à l'intéressé. Il s'agit pour ces personnes d'avoir une image précise des droits déjà acquis et des droits dont elles pourraient bénéficier. Il s'agit pour elles, en effet, d'éclairer des choix tels que celui de l'âge du départ à la retraite, de rachats éventuels, d'une installation comme travailleur indépendant, d'une titularisation dans la fonction publique, de dispositions à prendre à la suite d'un divorce...

Enfin, elle doit comprendre, comme c'est d'ailleurs aujourd'hui souvent le cas dans chaque régime, une estimation globale du montant de pension susceptible d'être obtenu en fonction de différentes hypothèses d'âge de départ à la retraite.

*Pour les personnes de moins de 55 ans*

Il semble au Conseil, qu'au moins dans un premier temps, compte tenu des contraintes de gestion des régimes, si l'information doit impérativement être globale, elle peut ne pas être totalement exhaustive, la situation matrimoniale et le nombre des enfants n'étant pas actuellement connus par les caisses.

Dans leurs fichiers de carrière (lorsqu'ils en ont, ce qui n'est d'ailleurs pas le cas de la fonction publique), les régimes ne détiennent pas de données sur les enfants des assurés, indispensables pour calculer un certain nombre de majorations ou bonifications des droits à pension. Ces informations, qui seraient extrêmement volumineuses et coûteuses à gérer, ne sont recueillies qu'au moment de la liquidation de la pension. Ceci conduit à proposer que l'information diffusée aux assurés avant 55 ans ne porte que sur l'ensemble des droits dont la validation est déjà réalisée par les régimes, avec la précision des droits susceptibles de s'ajouter au titre des enfants, des minimums de pension, etc. (l'énumération doit en être exhaustive et précise dans les documents délivrés aux assurés).

Les assurés de moins de 55 ans devraient, par ailleurs, avoir accès à un outil de simulation, permettant d'intégrer dans le calcul les données qu'ils connaissent (nombre d'enfants, par exemple) mais que les régimes ne connaissent pas. Cet outil pourrait être utilisé à l'occasion d'un rendez-vous avec un conseiller retraite et directement accessible sur Internet.

Deux questions se posent pour l'information diffusée avant 55 ans : celle de son caractère systématique ou non et celle de sa périodicité. Le Conseil estime souhaitable une information systématique périodique. Cette procédure ne doit pas, bien sûr, exclure la possibilité pour tout assuré d'obtenir une information à la demande. Le Conseil ne s'est pas précisément prononcé sur la périodicité souhaitable : tous les cinq ans, ou tous les dix ans, à compter d'un certain âge ou à compter de l'entrée dans la vie active... Les choix devraient être faits en conciliant les contraintes de gestion et de coût des régimes et les attentes des assurés (qui ne conduisent

d'ailleurs pas nécessairement, comme on l'a dit plus haut, à des envois systématiques trop fréquents).

### 3. Une information associée à une fonction de conseil

Dans nombre de cas, les assurés attendent non seulement une explication des informations qui leurs sont délivrées, mais aussi aide et conseil dans les choix qu'ils peuvent être amenés à faire au vu des informations délivrées. Il paraît nécessaire que les régimes puissent répondre à cette attente, ce qu'ils font déjà dans un certain nombre de cas, notamment par des entretiens individuels. Un recensement des demandes les plus fréquentes et une mutualisation des expériences existantes seraient à cet égard bienvenus. Le développement de ce type d'action déjà attendu est rendu encore plus nécessaire par les possibilités de choix qu'ouvre la loi de 2003. Pour les cas les plus complexes, les caisses pourraient, éventuellement, créer en commun quelques équipes spécialisées.

### 4. Une montée en charge, par étapes visibles des assurés

Atteindre la cible décrite ici suppose de considérables investissements des régimes et la mise en place d'une coordination très efficace.

Le chantier est immense dans la fonction publique, qui se caractérise par l'absence de comptes individuels retraçant au long de la carrière des fonctionnaires les éléments constitutifs de leurs droits futurs et par un éclatement total des acteurs intervenant dans la gestion des dossiers de pension. Il est considérable pour tous les régimes, car il suppose une normalisation progressive de l'ensemble des données que ceux-ci manipulent et la capacité pour chacun d'eux d'intégrer des éléments provenant d'autres régimes et, le cas échéant, les règles appliquées par ces derniers. Il constitue un défi d'autant plus lourd en gestion qu'il arrive au moment où les régimes auront à faire face aux départs à la retraite des générations nombreuses issues du *baby boom* et devront gérer les changements de règles issues de la réforme de 2003.

C'est pourquoi, il paraît raisonnable d'envisager une montée en charge progressive avec, cependant, des étapes visibles pour les assurés le plus vite possible.

**Des progrès tangibles peuvent être rapidement réalisés pour les assurés n'ayant effectué leur carrière que dans un seul régime ; ils doivent constituer une priorité.**

Il est également possible de **mettre rapidement au point des outils de simulation** pour le calcul de la retraite intégrant les règles des différents régimes.

Enfin, pour les fonctions publiques, il serait indispensable :

- que les projets de compte individuel de retraite et de compte de droits soient conduits avec détermination et célérité ;
- que les responsables de ressources humaines soient assez impliqués pour assurer aide et conseil aux fonctionnaires en matière de retraite ;

- que se constitue un projet propre aux trois fonctions publiques associant les services liquidateurs et de ressources humaines.

## **II - Les dispositions de la loi du 23 août 2003 et les actions déjà engagées**

La loi du 23 août 2003 portant réforme des retraites, comporte d'importantes dispositions relatives au droit à l'information individuelle des assurés, en modifiant ainsi qu'il suit l'article L.161-17 du code de la Sécurité sociale :

Art. L.161-17 nouveau. – *« Toute personne a le droit d'obtenir, dans des conditions précisées par décret, un relevé de sa situation individuelle au regard de l'ensemble des droits qu'elle s'est constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires.*

*Les régimes de retraite légalement obligatoires et les services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, un relevé de la situation individuelle de l'assuré au regard de l'ensemble des droits qu'il s'est constitués dans ces régimes. Les conditions d'application de cet alinéa sont définies par décret.*

*Dans des conditions fixées par décret, à partir d'un certain âge et selon une périodicité déterminée par le décret susmentionné, chaque personne reçoit, d'un des régimes auquel elle est ou a été affiliée, une estimation indicative globale du montant des pensions de retraite auxquelles les durées d'assurance, de services ou les points qu'elle totalise lui donnent droit, à la date à laquelle la liquidation pourra intervenir, eu égard aux dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles en vigueur.*

*Afin d'assurer les droits prévus aux trois premiers alinéas aux futurs retraités, il est institué un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière composé de l'ensemble des organismes assurant la gestion des régimes mentionnés au premier alinéa ainsi que des services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions en application du code des pensions civiles et militaires. Les dispositions de l'article 21 de la loi n°82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique sont applicables à ce groupement d'intérêt public. La mise en œuvre progressive des obligations définies par le présent article sera effectuée selon un calendrier défini par décret en Conseil d'Etat.*

*Pour la mise en œuvre des droits prévus aux trois premiers alinéas, les membres du groupement mettent notamment à la disposition de celui-ci, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, les durées d'assurance et périodes correspondantes, les salaires ou revenus non salariés et le nombre de points pris en compte pour la détermination des droits à pension de la personne intéressée. »*

**La loi pose ainsi d'importants principes**, fondés sur la reconnaissance générale du droit de la personne à une information individuelle sur sa retraite qui se décompose de la façon suivante :

- droit à obtenir périodiquement une information consolidée sur l'ensemble des droits qu'elle a jusqu'à présent acquis dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires (de base et complémentaires) dont elle a relevé ;

- droit à obtenir, également périodiquement, et à partir d'un certain âge, une estimation des droits qu'elle sera susceptible d'avoir dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires (de base et complémentaires) dont elle aura relevé au moment de son départ à la retraite.

La loi prévoit que cette information sera délivrée par un interlocuteur unique, régime de retraite auquel l'assuré est ou a été affilié, selon des modalités qui seront fixées par décret.

Elle pose les bases, jusqu'alors inexistantes, d'une coordination entre régimes pour la constitution puis la diffusion de l'information avec la mise en place d'un GIP (groupement d'intérêt public) associant l'ensemble des organismes gestionnaires de régimes de retraite et les services de l'Etat chargés du service des pensions des fonctionnaires. Le GIP devrait jouer le rôle d'une instance technique, les régimes demeurant les interlocuteurs des assurés sociaux.

Le Conseil prend acte, avec satisfaction, des premières étapes de mise en œuvre du droit à l'information fixées par le Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité dans sa communication en Conseil des ministres du 25 novembre 2003 :

- 2004 : ouverture d'un service qui permettra d'accéder (internet et service téléphonique) à un outil indicatif d'évaluation, prenant en compte les règles de tous les régimes. Le calcul sera exécuté à partir de données déclarées par l'assuré.
- 2004/2005 : l'outil de simulation sera progressivement alimenté par des données réelles provenant des différents régimes (relevé de carrière et salaires reportés au compte pour le régime général).
- 2006 : une information globale et consolidée sera offerte à tous les assurés, qui pourraient disposer d'un bilan complet de leurs droits à la retraite intégrant les régimes de base et les régimes complémentaires, ainsi que d'une estimation de leur future pension. Cette information sera systématiquement adressée à domicile périodiquement à tous les cotisants, à commencer, en 2006, par ceux qui sont en deuxième moitié de carrière ».

\* \*  
\*

Même si diverses contraintes conduisent nécessairement à la progressivité dans la mise en œuvre, il faut un engagement collectif fort de l'ensemble des acteurs et des pouvoirs publics pour que le dispositif prévu par la loi soit mis en œuvre.

Les deux textes de décret prévus par la loi ont fait l'objet d'une large concertation avec les caisses et les partenaires sociaux<sup>189</sup>. Leur publication devrait être rapide et la mise en place du groupement d'intérêt public se faire alors sans délai.

Le Conseil d'orientation des retraites poursuivra, pour sa part, son action pour développer une information générale susceptible de nourrir le débat sur les retraites et de donner à chacun les meilleures clés lui permettant de se situer dans un système qui évolue.

---

<sup>189</sup> La concertation s'est réalisée sous plusieurs formes et, notamment, par la mission conduite après le vote de la loi par M. Xavier Bertrand et M. Jean-Marie Palach.

Il contribuera, toutes les fois où cela paraîtra utile, à la mise en œuvre du droit à l'information individuelle, notamment par la mise à disposition des données générales nécessaires au fonctionnement des outils de simulation des droits à retraite futurs.

Plus généralement, il continuera à suivre ce chantier stratégique pour le long terme et considère, dans l'immédiat, comme d'urgentes priorités la création du groupement d'intérêt public, associant l'ensemble des régimes ainsi qu'une mobilisation particulière pour améliorer l'information des fonctionnaires.

